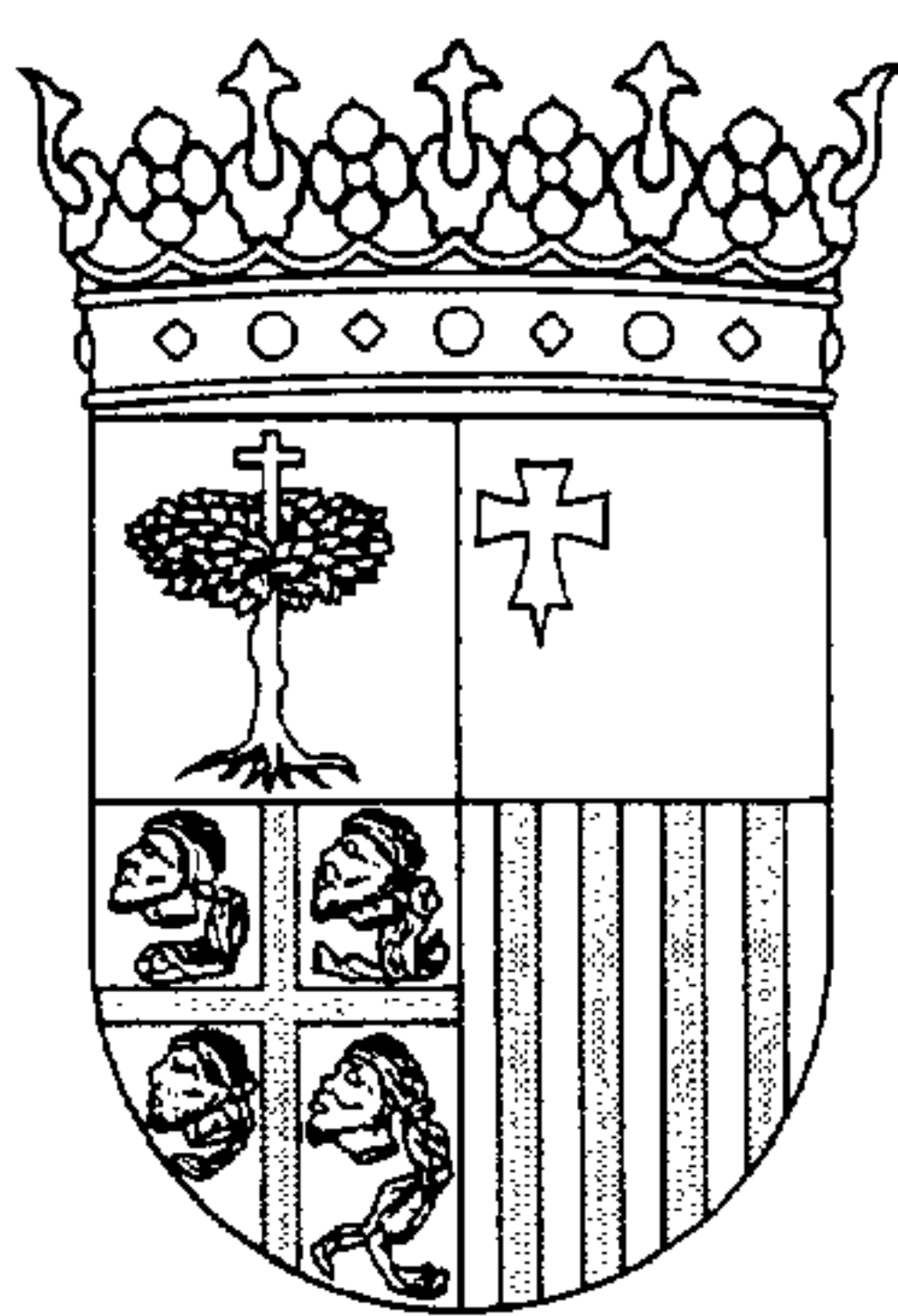




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 171 — fascículo 2.º — Año XIII — Legislatura III — 26 de abril de 1995

SUMARIO

7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1994 (continuación) 6464

CAPÍTULO II

Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela
del ordenamiento jurídico aragonés

I. DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Antes de iniciar con la exposición de actuaciones efectuadas en este Departamento a lo largo de 1994, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo, se inserta un gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados a lo largo de los distintos años.

	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
Exped. incoados	40	18	21	23	48	5	22
Exped. archivados	28	24	23	34	27	15	9

RELACIÓN NUMÉRICA DE EXPEDIENTES EN 1994

Expedientes abiertos	40
Expedientes procedentes de 1993	6
TOTAL EXPEDIENTES	46
Expedientes archivados	28
Expedientes en trámite	18

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Expedientes sobre normas de la Comunidad Autónoma	24
Expedientes sobre normas estatales	16
Otros expedientes	6

Durante el año 1994 se han mantenido las líneas de actuación de años anteriores, con algunas modificaciones. En concreto se ha reordenado el criterio de asignación de expedientes al área de defensa del Estatuto, concentrando en este ámbito el estudio de todas las Leyes aragonesas, tanto de las que regulan por primera vez competencias estatutarias, como de las que modifican o completan anteriores leyes de la Comunidad Autónoma (que en Informes anteriores se incluían en el área de Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés). Pensamos que este criterio es más adecuado al sentido de la función de Defensa del Estatuto.

Se analizan, en primer lugar, los expedientes correspondientes a normas aragonesas, tratándose en un apartado especial la reforma del estatuto de Autonomía. A continuación, se examinan los expedientes tramitados sobre normas estatales. En último término, se incluyen, dentro del apartado de *otros expedientes*, diversas actuaciones que hemos emprendido este año y que no encuentran acomodo estricto en ninguno de los dos apartados anteriores.

1. Reforma del Estatuto de Autonomía

Incluimos en este apartado dos expedientes, uno abierto el año 1993 para el seguimiento de la llamada «**reforma corta**», y que se concluyó con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y otro abierto en 1994 con motivo de la presentación en las Cortes de Aragón por los Grupos Parlamentario Socialista, del Partido Aragonés, Popular y de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, de una Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de reforma del Estatuto, es decir, de la llamada «**reforma amplia**».

Expediente D II - 6/93 - DEA

Este expediente se incoó el día 2 de marzo de 1993, tras la presentación por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular de las Cortes de Aragón de una Proposición de Ley en tal sentido (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 60, de 8 de febrero) y su toma en consideración por el Pleno de las Cortes en sesión celebrada el día 26 de febrero.

La función desarrollada en el área de Defensa del Estatuto ha consistido en el seguimiento del iter legislativo de la Proposición en cuestión, pudiendo destacarse, a modo de resumen las siguientes circunstancias:

– Presentadas dos enmiendas a la totalidad por los Grupos Parlamentarios del Partido Aragonés y de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, fueron rechazadas ambas en sesión plenaria de las Cortes celebrada el día 5 de mayo de 1993.

– Remitida la Proposición a la Comisión Institucional, ésta designó una Ponencia encargada de redactar un Informe sobre la citada Proposición. El encargo fue cumplimentado el día 14 de junio de 1993 (B.O.C.A. nº 81, de 23 de junio).

– La Comisión Institucional, a la vista del Informe, aprobó su Dictamen el día 14 de junio de 1993 (B.O.C.A. nº 81, de 23 de junio).

– El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 30 de junio, aprobó la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y designó a los Diputados Sres. Arola Blanquet y Gimeno Fuster para realizar la defensa de la Propuesta en el Congreso de los Diputados (B.O.C.A. nº 84, de 21 de julio).

– Remitido el texto aprobado a las Cortes Generales, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de Aragón, fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso) del día 30 de julio de 1993.

– El Pleno del Congreso, en su sesión de 30 de septiembre de 1993, debatió la Proposición de Ley Orgánica presentada por las Cortes de Aragón, aprobando su tramitación. La Mesa de la Cámara, en reunión del día 6 de octubre, encomendó a la Comisión Constitucional que elaborara un Dictamen sobre la misma.

– Elaborado Informe por la Ponencia designada al efecto, la Comisión Constitucional aprobó el Dictamen el día 25 de noviembre de 1993.

– Elevado al Pleno, éste lo aprobó en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 1993.

– Remitido el texto al Senado el día 16 de diciembre, en esa misma fecha se ordenó su remisión a la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial que, tras analizar el Informe de la Ponencia designada al efecto, en el que se proponía el mantenimiento en sus propios términos del texto del Congreso, lo aprobó el día 1 de marzo de 1994.

– Sometido a debate y votación en el Pleno del Senado, el texto fue aprobado en sesión celebrada el día 10 de marzo de 1994, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados.

El texto fue promulgado como Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y

se publicó en el B.O.E. nº 72, de 25 de marzo y en el B.O.A. nº 42, de 6 de abril de 1994.

El texto es consecuencia de los llamados Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, cuyo primer fruto fue la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, entre las que se encuentra Aragón. Si bien la transferencia, realizada al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, era título apto para operar la asignación efectiva de nuevas competencias, se ha considerado conveniente incorporar el contenido de esta Ley al texto del Estatuto de Autonomía, y así se dice en la Exposición de Motivos *«al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso»*.

Expediente D II - 59/94 - DEA

Este expediente se inició como consecuencia de la presentación en las Cortes de Aragón por veintisiete diputados del Grupo Parlamentario Socialista, diecisiete diputados del G.P. del Partido Aragonés, dieciséis diputados del G.P. Popular y tres diputados del G.P. de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, de una Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de reforma del Estatuto, es decir, de la llamada «reforma amplia».

Esta Propuesta fue **tomada en consideración por unanimidad** por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el día 22 de abril de 1994.

La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el mismo día 22 acordó ordenar la remisión de la Propuesta a la Comisión Institucional, para su tramitación.

A la Propuesta se presentaron dos enmiendas por el Grupo Parlamentario Socialista, una de modificación del artículo 22 y otra de supresión del artículo 24, relativo a la facultad de disolución de las Cortes por el Presidente de la Diputación General.

La Ponencia, integrada por los Sres. Diputados Arola, Gómez de las Rocas, Lanzuela y Burriel, desistidas las enmiendas elaboró el oportuno informe en el que incluían algunas modificaciones:

1º) Introducir, en el artículo 1, un apartado 26 bis con el texto que se transcribe a continuación:

«Disposición adicional primera.

Una Ley de las Cortes de Aragón regulará el ejercicio por el Presidente de la Diputación General de la facultad de disolución de la Cámara».

2º) Suprimir el apartado 10 del artículo 1 del texto de la Propuesta de reforma.

3º) Introducir, por unanimidad, una **Exposición de motivos** con el siguiente texto:

«El largo proceso de nuestra autonomía, idea vinculada a la esencia misma de la Corona de Aragón, ha requerido de todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes de este viejo Reino, el empleo de la capacidad de entendimiento precisa para alumbrar un texto nacido así del consenso y del predominio de las ideas institucionales sobre cualquier tendencia partidista.

El pueblo de Aragón ya señaló el camino dando muestras sobradas de su voluntad en pro de la plena autonomía y al manifestarlo con tanta perseverancia, dispu-

so trabajar por la recuperación de su constante histórica confirmando, al tiempo, mandatos constitucionales tan inequívocos como los de los artículos 1, 2, 137 y 138 de nuestra Carta Magna.

Nada hay en el nuevo Estatuto que desmienta el común afán de coincidir en lo esencial prescindiendo de lo secundario. La reforma se enmarca íntegramente en el cuadro constitucional del Estado de las autonomías, en el que Aragón encuentre la plenitud que se pretende como deseable ecuación de libertad para decidir y responsabilidad por lo decidido, dentro del concepto de España.

La reforma del actual Estatuto redescubre nuestra identidad histórica, busca alentar la participación, procura el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio de Aragón a nivel territorial y, en definitiva, asegura en la medida en la que un texto legislativo puede hacerlo, el permanente progreso de esta Comunidad como parte inseparable de España y de la naciente Unión Europea».

4º) Introducir tres enmiendas técnicas en los apartados 22, 29.1 y 29.4 del artículo 1.

El informe fue debatido por la Comisión Institucional, en su sesión del día 27 de junio, elaborando el correspondiente Dictamen, que fue aprobado por unanimidad, que fue elevado al Presidente de las Cortes y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón el día 29 de junio.

El Pleno de las Cortes, en sesión celebrada el día 30 de junio de 1994, **aprobó, por unanimidad de los 67 diputados de la Cámara**, la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, disponiéndose su remisión a las Cortes Generales a los efectos establecidos en el artículo 61.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En la misma sesión se acordó, a propuesta de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y de conformidad con lo establecido en el artículo 221.1 del Reglamento de la Cámara, designar a los Diputados D. Elías Cebrián Torralba, Portavoz del G.P. Socialista; D. Juan Antonio Bolea Foradada, Portavoz del G.P. del Partido Aragonés; y D. Mesías Antonio Gimeno Fuster, Portavoz del G.P. Popular, para que realizaran la defensa en el Congreso de los Diputados de la citada Propuesta de reforma.

La Mesa del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el día 27 de julio, admitió a trámite la Propuesta, de conformidad con lo dispuesto en el Punto Segundo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993, trasladarla al Gobierno y publicarla en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Serie A: Proyectos de Ley, nº 74-1, de 27 de julio de 1994).

No nos consta la realización de actividad alguna posterior a la admisión a trámite de la Propuesta que, por tanto, parece haber sido paralizada.

Es de desear que las Cortes Generales inicien a la mayor brevedad la tramitación de la misma, en la consideración de que es fruto del sentir unánime de los aragoneses, circunstancia que no puede en ningún caso ser ignorada o desatendida por quienes representan al pueblo aragonés en tanto que español.

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma

Los expedientes sobre Proyectos o Propositiones de Ley admitidos a trámite en las Cortes de Aragón, que se han lleva-

do en el área de Defensa del Estatuto durante 1994 han sido los siguientes:

a) Expedientes procedentes del año 1993

– Proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, todavía en trámite.

– Proyecto de Ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, todavía en trámite.

– Proposición de Ley reguladora de la disolución de las Cortes de Aragón por el Presidente de la Diputación General, todavía en trámite.

– Proposición de Ley de espacios naturales protegidos, fauna y flora silvestres, todavía en trámite.

b) Expedientes abiertos durante 1994

– Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 (Ley 1/1994, de 19 de mayo).

– Proyecto de Ley de financiación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 6/1994, de 30 de junio).

– Proyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Participación Municipal (Ley 2/1994, de 23 de junio).

– Proyecto de Ley de modificación de la Ley 12/1992, de 10 de diciembre, de caza de Aragón (Ley 10/1994, de 31 de octubre).

– Modificación del apartado primero del artículo 179 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

– Proyecto de Ley de adscripción de órganos rectores de espacios naturales al Departamento de Medio Ambiente (Ley 4/1994, de 28 de junio).

– Proyecto de Ley de modificación de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza (Ley 5/1994, de 30 de junio).

– Proposición de Ley de creación del Parque Posets-Maladeta (Ley 3/1994, de 23 de junio).

– Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/1994, de 23 de junio, de creación del Parque Posets-Maladeta (Ley 8/1994, de 28 de septiembre).

– Proposición de Ley reguladora de los planes de desarrollo regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea (Ley 9/1994, de 7 de octubre).

– Proposición de Ley de conciertos sociales y asistenciales (en tramitación).

– Proyecto de Ley de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (en tramitación).

– Proyecto de Ley de organismos públicos y empresas vinculadas a la Comunidad Autónoma de Aragón (en tramitación).

– Proyecto de Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (en tramitación).

– Proyecto de Ley del Estatuto del Consumidor de la Comunidad Autónoma de Aragón (en tramitación).

– Proposición de Ley por la que se crea el Instituto aragonés de Servicios Sociales (en tramitación).

– Proyecto de Ley de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón (en tramitación).

– Proyecto de Ley de modificación de la Compilación aragonesa de Derecho Civil en materia de sucesión intestada (en tramitación).

Dos de los expedientes citados (los relativos a los Proyectos de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón) han motivado que nos hayamos dirigido a las Cortes de Aragón formulando diversas

reflexiones tendentes al perfeccionamiento de dichos textos legales. De estos dos estudios dimos cuenta en el anterior Informe Anual de la Institución.

Con relación al Proyecto de Ley de modificación de la Compilación aragonesa de Derecho Civil en materia de sucesión intestada, debemos reflejar aquí, sin perjuicio de comentarlo de modo más extenso en el Informe sobre el estado de observancia, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico aragonés, que en este año de 1994 la becaria de la Institución D^a Cristina Fernández Fernández ha elaborado un extenso y documentado estudio sobre las posibilidades de modificación de la Compilación en cuanto a que la Comunidad Autónoma sustituya al Estado en la sucesión intestada de aquellas personas que fallezcan sin parientes con derecho a suceder.

El interés del informe nos ha movido a remitirlo al Presidente de las Cortes al objeto de que pueda ser utilizado como herramienta de trabajo en la tramitación parlamentaria del Proyecto en cuestión.

3. Expedientes de seguimiento de normas, disposiciones o actos estatales

3.1. Expedientes referidos a Leyes

Los expedientes sobre normas estatales tramitados durante 1994 han sido los siguientes:

– Proposición de Ley de modificación del artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 31/1994, de 24 de noviembre).

– Proposición de Ley sobre modificación del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, posteriormente denominada Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, modificada por la Ley 23/1991, de 15 de octubre (Ley 37/1994, de 27 de diciembre).

– Proposición de Ley reguladora de la televisión local, presentada por el Parlamento de Cataluña (en tramitación).

– Real Decreto-Ley 9/1994, de 5 de agosto por el que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca.

Nos detendremos de modo especial en este último expediente.

Expediente D II - 109/94 - DEA

INFORME SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 9/1994, DE 5 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES PARA EL ABASTECIMIENTO DE AGUA A LOS NÚCLEOS URBANOS DE LA BAHÍA DE PALMA DE MALLORCA

La aprobación del Real Decreto-Ley 9/1994, de 5 de agosto, suscitó en Aragón y en las propias Islas Baleares una fuerte preocupación social que ha dado lugar a una viva polémica. Esta circunstancia hizo considerar a esta Institución la conveniencia de analizar la adecuación a derecho de la medida adoptada por el Gobierno de la Nación.

No era propósito del Justicia de Aragón entrar en un debate político que corresponde a otras instancias institucionales. Por ello, el informe se circunscribió a un análisis jurídico, sobre la base de la competencia que a esta Institución atribuye el Estatuto de Autonomía para la defensa del mismo (artículo 33.1.c. del E.A. de Aragón).

Para el citado análisis se tuvo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina científica más acre-

ditada así como los principios de la Declaración de Río de Janeiro y sus antecedentes en materia de conservación de la naturaleza.

«... SOBRE EL PROCEDIMIENTO DEL DECRETO-LEY

La primera cuestión que debe ser objeto de análisis es el procedimiento de producción normativa. Es decir, la adecuación a la Constitución del mecanismo procedimental del Decreto-Ley, a la vista del supuesto de hecho habilitante: medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca.

Como es sabido, la referencia normativa viene constituida por el artículo 86 de la Constitución española, según el cual:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.»

Como señalan los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (Curso de Derecho Administrativo, 4ª edición, 1988, pag. 161) «el texto fundamental en vigor, responde, en efecto, a un reflejo reactivo muy intenso y perfectamente justificado, por lo demás, frente a la situación anterior, que legitimaba el uso del Decreto-Ley como una verdadera competencia legislativa alternativa en manos del Gobierno, a fuerza no sólo de una relajación de facto de la verificación de sus presupuestos habilitantes, sino también de la inexistencia de iure de mecanismo alguno de ratificación o conversión por el órgano legislativo y de control por los Tribunales.

Sobre la base de esta negativa experiencia, las Constituyentes aceptan, sí, el Decreto-ley, pero intentan extremar a ultranza las cautelas frente al mismo utilizando como modelo claramente reconocible el artículo 77 de la Constitución italiana.

El artículo 86 de la Constitución reconoce al Gobierno la facultad de dictar disposiciones legislativas bajo la forma de Decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, pero, al igual que su modelo, califica estas disposiciones de provisionales y las sujeta a un procedimiento de revisión parlamentaria, añadiendo a todo ello unas importantes limitaciones materiales.

Presupuesto de hecho determinante de la legitimidad del ejercicio de la referida facultad normativa es, pues, la existencia de una situación de necesidad, cuya excepcionalidad quiere subrayarse mediante su adjetivación de extraordinaria, esto es, **inusual e imprevisible, y urgen-**

te, es decir, no susceptible de ser afrontada a través del procedimiento legislativo, ni siquiera por el procedimiento de urgencia que prevén los Reglamentos de las Cámaras.

Esta definición del presupuesto de hecho habilitante («casos de extraordinaria y urgente necesidad») es un ejemplo típico de lo que se conoce en términos de la teoría jurídica con el nombre de conceptos jurídicos indeterminados, es decir, de conceptos cuyo alcance concreto no puede precisarse a priori, pero sí caso por caso en función de las circunstancias coetáneas e, incluso, posteriores (un retraso notable en la publicación del Decreto-ley obviamente desmentiría la urgencia de su adopción) a su aplicación y que, a la vista de éstas, no admiten sino una sola solución justa (o la necesidad existe y es realmente extraordinaria y urgente o no existe con caracteres tales). La apreciación de la existencia del presupuesto de hecho habilitante así configurado es, obviamente, una de las cuestiones que el órgano legislativo habrá de plantearse al revisar el Decreto-ley, pero, sea cual sea la decisión de éste, que como es lógico, se producirá a partir de valoraciones políticas y no necesariamente jurídicas, ello no empece ni limita en modo alguno el control final del Tribunal Constitucional, si la norma llega a ser residenciada formalmente ante él.»

En idéntico sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional en su sentencia 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º) al afirmar:

«... El Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no puede ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto Ley se adoptan».

Llevando esta línea crítica a sus últimas consecuencias, el catedrático Javier Salas (Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo I, pag 274), señala lo siguiente:

«... no basta con la existencia de la necesidad de regular una determinada cuestión o materia, sino que tal necesidad ha de aparecer como algo extraordinario y la regulación ha de requerir urgencia. Y puesto que se trata de proveer a través de una técnica con valor y rango de ley, no ha de ser posible realizar tal cometido a través del procedimiento legislativo, en cualquiera de sus modalidades, ni siquiera en aquellas que permitan acortar considerablemente los plazos (v.gr: procedimiento de urgencia, aprobación en Comisión con competencia legislativa plena, tramitación en lectura única), previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

De ahí que pueda considerarse inconstitucional, por faltar el requisito al que estamos aludiendo, aquel Decreto-ley que, de haberse presentado como proyecto de Ley a través de alguna de las modalidades procedimentales indicadas, hubiera podido convertirse en Ley en un plazo tal que la necesidad que pretendiera satisfacer se mantuviera en pie y no se hubieran producido graves perjuicios para los intereses públicos en el lapso de tiempo que medie entre la presentación del aquel proyecto y su promul-

gación como Ley. Dicho en otras palabras: a mi juicio, no se estará en presencia de un «caso de extraordinaria y urgente necesidad» cuando la situación pueda razonablemente esperar a ser regulada por una Ley aprobada por las Cortes Generales.»

El Real Decreto-ley que estamos analizando establece una medida concreta, consistente en la autorización del uso para abastecimiento de núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca, de aguas procedentes del delta del Ebro, con un horizonte temporal que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1998, es decir, más de cuatro años.

Los problemas de abastecimiento de agua potable no han surgido de forma súbita ni son consecuencia de circunstancias meteorológicas imprevisibles, sino más bien su causa viene constituida por la concurrencia de varios factores que evidencian una falta de ordenación y previsión:

– El primero de esos factores es la falta de planificación, con un crecimiento desordenado de los procesos de urbanización, lo que ha conducido a una sobreexplotación de los acuíferos que ha provocado tanto su merma como su salinización.

– El segundo factor es el deficiente estado de conservación de las conducciones de agua, que provoca pérdidas cuantiosas.

– El tercer factor es la utilización de agua potable para usos suntuarios, el más significativo de los cuales, aunque no el único, lo constituyen los campos de golf.

– El cuarto factor es la ausencia de mecanismos desincentivadores del despilfarro de agua, como evidencia el hecho de la inexistencia de contadores individuales de agua (a modo de ejemplo, y como contraste, en la ciudad de Zaragoza se decidió su implantación por el Ayuntamiento hace más de 50 años).

Resulta muy cuestionable, por tanto, apelar a situaciones extraordinarias y urgentes, como si se hubiera producido una repentina catástrofe natural, máxime cuando la vigencia de la medida se proyecta hasta el 31 de diciembre de 1998. Es evidente que los más de cuatro años de plazo constituyen tiempo más que suficiente para tramitar un Proyecto de Ley, no ya por el procedimiento de urgencia, sino por el procedimiento ordinario al menos para los años siguientes al actual.

Además, se da la circunstancia de que el Decreto-ley no puede tener efectividad práctica instantánea, puesto que hay que construir en los puertos de Tarragona y Palma unas instalaciones de bombeo de agua.

Contrasta la facilidad con que se aprecian situaciones extraordinarias y urgentes para aprobar Decretos-leyes de trasvases con la morosidad en el cumplimiento de Leyes como la de Riegos del Alto Aragón de 1915, cuya estricta aplicación los aragoneses llevamos casi 80 años esperando, a pesar de que la misma no precisa Decretos-leyes, sino simples Reales Decretos o incluso meros actos administrativos.

En cuanto a la posibilidad de recurrir el Decreto-Ley, el Tribunal Constitucional en su sentencia 29/1982, de 31 de mayo se manifiesta con total rotundidad en los siguientes términos:

«...lo que no es obstáculo para que cualquier Decreto-ley, a partir de su publicación, pueda ser residenciado ante este T.C. por quienes se encuentren legitimados al efecto, ...

El T.C. conoce del mismo en razón a la competencia que le es atribuida en los artículos 161, número 1.a) de la C.E. y 27, número 2.b) de su L.O.T.C.....».

El Tribunal Constitucional realiza el control de los Decretos-leyes distinguiendo dos aspectos (STC 29/1982, de 21 de mayo, FJ 3º):

1. Si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar tal potestad normativa excepcional.

2. Si del contenido material de la norma se deriva o no una violación de la Constitución.

A nuestro juicio, los datos apuntados en el presente informe cuestionan seriamente la adecuación del Decreto-ley a la Constitución en el primero de los citados aspectos (es decir, el respeto de los requisitos exigidos para el ejercicio de dicha potestad).

El antes mencionado catedrático Javier Salas (op.cit. pag. 325), con cierta ironía señala lo siguiente:

«Hace años se me tachó de maximalista por mi interpretación de las exigencias constitucionales para la legitimidad de los Decretos-leyes. Y reconozco que, quizá, en algún punto, mi postura pudo ser demasiado radical. Pero, al cabo de 10 años, he podido comprobar con una cierta satisfacción que la mayoría de la doctrina se ha mostrado muy crítica con la praxis gubernamental a la hora de dictar Decretos-leyes y que ha aceptado buena parte de las tesis que yo defendí en su momento.

Claro que, por el camino que vamos, hacer crítica en este campo puede ser predicar en el desierto. Pero no por ello vamos a dejar de hacerla.»

El propio Salas pone un ejemplo clamoroso de las posibilidades de actuación legislativa sin necesidad de acudir al Decreto-ley.

Este ejemplo se refiere a la tramitación parlamentaria de la Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto extraordinario sobre el patrimonio.

Presentado por el Gobierno el Proyecto de Ley en el Congreso de Diputados, se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de Diputados, el 21 de junio de 1989.

Acordado el debate en lectura única y publicadas las enmiendas, se debate y aprueba en el Pleno del Congreso el 13 de julio.

El 14 de julio se publica el texto en el Boletín del Senado. El día 25 se publican las propuestas de veto. El día 27 se debate en el pleno y el día 28 se aprueba.

3. SOBRE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La evidencia de importantes y abundantes conexiones intersectoriales de las aguas ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988, relativa a la Ley de Aguas, al constatar la convergencia sobre los recursos hidráulicos de diferentes actividades y diferentes políticas sectoriales, y al ser éstas reguladas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía con atribución de competencias en unos casos a las instituciones centrales y en otros a las autonómicas. Ha destacado el Tribunal Constitucional, en concreto, la conexión con la protección del medio ambiente, los vertidos industriales o contaminantes, la ordenación del

territorio, las obras públicas, el régimen energético y la pesca fluvial.

Por ello, y como afirma el Catedrático Ángel Sánchez Blanco (*Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo IV, pag. 3636*), «...La problemática de fondo que provocan las conexiones sectoriales con el agua puede ser apreciada en su más compleja dimensión con ocasión del análisis del que el Tribunal Constitucional hace objeto a los Planes Hidrológicos, donde son replanteadas las competencias centrales y autonómicas y las relaciones intersectoriales con el agua, y donde los planteamientos aporoblemáticos apreciados en la consideración singularizada de sectores, se orientan hacia la solución de los conflictos mediante la alternativa de convergencia por aplicación de técnicas de procedimientos públicos de decisión... La técnica de planificación hidrológica es la pieza clave del esquema desarrollado por la Ley de Aguas en inevitable coherencia con la consideración como recurso, en calidad de aportación del texto constitucional que dirime la contradictoria y heterogénea confluencia de factores en los preceptos constitucionales.»

El Tribunal Constitucional se refiere al carácter de los planes de cuenca en el FJ 20.d), 1 i), p) de la antes mencionada sentencia 227/1988, en los siguientes términos:

«...Los planes hidrológicos de cuenca cuyo contenido regula el artículo 40 y que tienen carácter vinculante según el artículo 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etc.), que inciden en la actividad de diferentes administraciones públicas – la de las Comunidades Autónomas en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales – siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe».

El Tribunal Constitucional recalca la necesaria e inevitable convergencia de todas las Administraciones Públicas en la búsqueda de opciones coherentes con la ordenación general de la economía y rechaza la posibilidad de actuaciones aisladas o descoordinadas en este ámbito. En concreto el FJ 20. d).1. i).n) de la STC 227/1988 llega a afirmar lo siguiente:

«Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración pueda realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» y que, por lo mismo, «debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos

y la acción conjunta de las autoridades ... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias».

Como pone de manifiesto el Profesor Sánchez Blanco, «el tono estructural que el Fundamento Jurídico transcrito aporta a lo que, de modo expreso, califica como sistema, incorpora una sencilla y elocuente claridad, que se presta al desarrollo de los contenidos que incorpora la colaboración, la cooperación y la coordinación, y el conjunto de relaciones intersectoriales en calidad de ponderadas premisas metodológicas del sistema organizativo de la planificación hidrológica, demandado por las exigencias que, como recurso vital imprescindible para las actividades económicas, impone el agua».

El Real Decreto-ley que estamos analizando es lo que la doctrina científica viene a denominar una «ley-medida», es decir, que no regula con carácter general y abstracto una determinada materia, sino que pretende dar solución a una situación particular y contingente. Por ello, el contenido de este tipo de normas no suele ser muy distinto del propio de un acto administrativo. No obstante, por la relevancia de la decisión, se adopta la forma de Ley, con lo que se pretende dar un reforzamiento o vis específica de dicho contenido. No consideramos necesario abundar en este tema por ser sobradamente conocido, generalmente admitido y figurar en cualquier manual de Derecho Administrativo. En el presente caso, cabe incardinar el Decreto-ley en la categoría de «ley-medida» dado que su contenido se circunscribe a la asignación de unos caudales de agua a unos fines determinados.

La Ley que regula con carácter general la materia de aguas es la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Esta Ley es lo que la doctrina científica denomina «Ley cabecera de grupo normativo», es decir, que establece la regulación o encuadramiento general de una determinada materia, de tal forma que el resto de la producción normativa sobre la misma se engarza o imbrica en las previsiones y principios de dicha Ley.

No desconocemos desde la Institución del Justicia que el parámetro de contraste de la juridicidad de una Ley no es otra Ley, sino la Constitución, y que no cabe en nuestro marco constitucional una Ley meramente interpretativa de la Constitución, como ya en su día señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, en relación con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Sin embargo, ello no obsta para que la legislación y, en especial, las «Leyes cabecera de grupo normativo», impliquen una interpretación de la Constitución, sin perjuicio de que corresponde al Tribunal Constitucional, exclusivamente, determinar si esa interpretación se ajusta o no a la Constitución.

En este sentido, hay que destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, respecto de la Ley de Aguas señaló lo siguiente (FJ 3º):

«En tercer lugar, no puede estimarse que la Ley 29/1985, sea inconstitucional por su naturaleza meramente interpretativa del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia que regula. Una cosa es que el legislador estatal realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, subrogándose en el ejercicio del poder

constituyente sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (supuesto contemplado en la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la que los recurrentes se apoyan), y otra muy distinta que ejercite las potestades normativas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento. **El desarrollo de esta actividad requiere, como presupuesto lógico, una interpretación del alcance y los límites de la competencia legislativa del Estado, definida en la Constitución y en los Estatutos. Se mejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos pero que no puede confundirse con el resultado concreto a que se llegue en cada caso. Si en la regulación de una determinada materia el legislador ha desbordado o no los límites establecidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, es cuestión que atañe al correcto o incorrecto desempeño de los poderes que le han sido conferidos por el constituyente, los cuales, por amplios o genéricos que puedan ser en algunos casos, no suponen ejercicio del poder constituyente mismo, estando sujetos en todo caso al control de constitucionalidad de las leyes que la Constitución encomienda a este Tribunal como su intérprete supremo.**

Con la aprobación de la Ley de Aguas, el legislador estatal ha regulado una materia respecto de la que la Constitución le atribuye expresamente determinadas competencias. No cabe por ello hablar en este caso de ley meramente interpretativa, ni de suplantación alguna del poder constituyente, con independencia de que sus preceptos se ajusten o no a los límites que le impone el bloque de constitucionalidad....»

El catedrático Jesús González Pérez, el abogado Toledo Jaúdenes y el en su momento Secretario General de la Dirección General de Obras Hidráulicas, Arrieta Alvarez, en su obra «Comentarios a la Ley de Aguas» (Edit. Civitas), han señalado lo siguiente:

«La Constitución, en su artículo 149.1.22, hace referencia a dos conceptos diferenciados en materia de aguas, los recursos y la ordenación de los mismos... La planificación establece el orden de prioridades y preferencias dentro de los distintos usos del agua.»

En este sentido hay que destacar que el artículo 1.3 de la Ley de Aguas dice lo siguiente:

«Corresponde al Estado, en todo caso, y en los términos que se establecen en esta ley, la planificación hidrológica, a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico.»

Obsérvese la terminología utilizada por la Ley: **«toda actuación sobre el dominio público hidráulico»**. No ofrece dudas que el Real Decreto-ley analizado conlleva una actuación sobre dominio público hidráulico, (en concreto sobre 10.000.000.000 de litros de dicho dominio) que está fuera de todo planificación, a pesar de que, como ya hemos indicado anteriormente no se ha producido ninguna situación súbita o imprevisible que pudiera justificar esa separación del régimen general sino que, por el contrario, se trata de unos problemas perfectamente conocidos desde hace años y respecto de los cuales parece haber existido una dejación puesto que no se han adoptado medidas de planificación y ordenación de los recursos hídricos.

El Tribunal Constitucional señaló que en el concreto aspecto de la planificación se ajustaba a la Constitución la interpretación de la misma hecha en la Ley de Aguas.

Cabe preguntarse si también podemos entender que se ajusta a la Constitución un Decreto-ley que no se ajusta a la Ley de Aguas.

Si así fuera, habría que entender que se ajustan a la vez a la Constitución dos regulaciones contradictorias entre sí, lo que genera cierta perplejidad. El Tribunal Constitucional ya ha dicho que la Ley de Aguas, en el concreto aspecto citado se ajusta a la Constitución. Sería muy interesante saber qué piensa dicho Tribunal sobre el Decreto-Ley del trasvase.

De poco sirve que la legislación afirme enfáticamente el principio de planificación que, como hemos visto en la precitada STC 227/1988, constituye la pieza básica del sistema jurídico del dominio público hidráulico, si luego, sencillamente, la ley no se cumple. No nos encontramos ante una Ley de reciente aprobación (la ley de Aguas es de 2 de agosto de 1985), con lo que es evidente que se ha dispuesto de tiempo más que suficiente para dar efectividad a sus previsiones normativas. No obstante, no ha sido así.

El artículo 43.1.c) de la Ley de Aguas establece que el Plan Hidrológico Nacional contendrá: **«la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca»**. Previamente, el artículo 40 establece que los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente, entre otros aspectos los siguientes:

«a) el inventario de los recursos hidráulicos.

b) los usos y demandas existentes y previsibles.

c) los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos.

d) la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.»

Con ello queda expuesto el cuadro general de la normativa vigente, la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el dominio público hidráulico y la planificación hidrológica como pieza básica del mismo.

Finalmente queremos hacer una reflexión sobre la intrusión de aguas salinas, que es una de las causas de los problemas de abastecimiento de agua en la bahía de Palma de Mallorca.

En la obra citada «Comentarios a la Ley de Aguas» (pag. 832) se afirma que «...algunos acuíferos contienen agua salada sin que ello se deba a la acción humana. Tal sucede en algunos del sur de Tarragona, en parte del sector sur del Delta del Llobregat, en zonas del delta del Ebro, **en áreas de Mallorca**, etc., en los que la explotación agrava el grado de salinización preexistente.»

Hay que destacar que en 1987 (fecha de publicación de la obra citada) ya era perfectamente conocido el problema. Por tanto, sobran comentarios respecto de la aducida «extraordinaria y urgente necesidad». De otra parte, ya se señalaba que era la explotación lo que agravaba el proceso de salinización y en este sentido, en la obra citada de 1987 se afirmaba que «la intrusión del agua del mar y la contaminación por agua salada en acuíferos no conecta-

dos con el mar se debe en la mayoría de los casos a la actuación humana. El bombeo produce el descenso del nivel del agua en el acuífero más allá del punto en que el potencial del agua en éste es inferior al del agua del mar adyacente. La zona de transición de las aguas dulces y del agua salada del mar se expande adentrándose tierra adentro, con lo que los pozos terminan permitiendo sólo la extracción de agua progresivamente de peor calidad por la creciente cantidad de sales disueltas». Y en un párrafo posterior, y tras señalar diversas cuestiones sobre los cambios de presión o altura piezométrica, se afirmaba que «por estas razones, no extraña el conjunto de medios jurídicos que la Ley de Aguas ha establecido para salir al paso de la sobreexplotación de acuíferos y, en general, de las causas que pueden producir o favorecer la intrusión de aguas salinas, continentales o marítimas, en las aguas subterráneas útiles. Estos medios son en concreto los tres siguientes: Plan Hidrológico, declaración de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de sobreexplotación y declaración de acuíferos o zona en proceso de salinización.»

Nos parece oportuno resaltar que entre los medios previstos en la ley no figuran los trasvases. Una vez más tenemos que preguntarnos para qué sirve que la Ley afirme enfáticamente unos principios si luego éstos no se cumplen.

4. SOBRE LA SOLIDARIDAD Y EL EQUILIBRIO TERRITORIAL

Afirma el Catedrático de Derecho Administrativo Juan Pemán Gavín en su obra «Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales» (Edit. Civitas, 1992, pags. 251 y ss): «El principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran la Nación española ha recibido en nuestra Constitución un reconocimiento al máximo nivel al recogerse en el propio artículo 2 del texto constitucional, junto a los principios generales de unidad y autonomía:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

...Pero la Constitución, no se limita a situar este principio en el terreno de las cláusulas generales sino que establece algunas concreciones sobre su contenido y sobre las fórmulas para su realización efectiva. Por un lado, el artículo 138.1 CE expresa el contenido del principio de solidaridad en términos de **«equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español»**, equilibrio económico cuya consecución se encomienda al Estado. Por otro lado, el artículo 158 CE contempla dos fórmulas o instrumentos para la realización efectiva del principio de solidaridad: la garantía por el Estado de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español mediante asignaciones presupuestarias estatales establecidas al efecto (art. 158.1), y la existencia de un Fondo de Compensación destinado a gastos de inversión (art. 158.2).

Junto a ello hay que tener en cuenta que el artículo 40.1 CE orienta a los poderes públicos hacia el logro, entre otros objetivos, de una **«distribución de la renta regional... más equitativa»** y que el artículo 131.1 CE contem-

pla como uno de los objetivos de la planificación de la actividad económica general por el Estado el de **«equilibrar y armonizar el desarrollo regional»**.

En clara conexión con estas previsiones se encuentra además la prohibición de posibles **«privilegios económicos o sociales»** derivados de las diferencias entre Estatutos de Autonomía, prohibición que la Constitución formula en su artículo 138.2 dentro de los «principios generales» de la «organización territorial del Estado» (Capítulo I del Título VIII).

... No hay duda por tanto del énfasis que la Constitución pone en el tema, énfasis que resulta perfectamente explicable a la vista del fuerte proceso de concentración de la renta y la riqueza – y de la población – en determinadas áreas geográficas que se había producido en nuestro país en los años de desarrollo industrial, anteriores a la crisis económica iniciada a mediados de la década de los setenta.

El constituyente pretendió evitar que el reconocimiento de las autonomías territoriales significase una consolidación o agudización de estas tendencias, salvando explícitamente el logro de este «equilibrio económico» interterritorial cuya consecución se encomienda al Estado y que enmarca el principio de autonomía.

Por lo demás, debemos subrayar que las previsiones constitucionales aludidas enlazan claramente con el principio de igualdad real o sustancial de los españoles (art. 9.2 CE) y con la cláusula general de Estado social del artículo 1.1 CE, viniendo a constituir en realidad la proyección espacial o territorial de dichos principios.

La igualdad de todos los españoles subyace por tanto en el principio constitucional de solidaridad... se trata aquí de una igualdad real o material: se pretende una aproximación entre las diversas zonas del territorio de los niveles de renta y riqueza y de equipamiento social colectivo».

Todo lo anterior hace apuntar al profesor Pemán la siguiente argumentación:

«Desde una perspectiva general, a la vista de los datos constitucionales, me parece que resulta posible identificar dentro de la idea de solidaridad dos diferentes niveles, niveles que no serían sino la traducción en el plano jurídico y político de una distinción plenamente factible también en el plano ético.

En un primer nivel prohibitivo o negativo, la solidaridad se traduciría en una exclusión de aquellas situaciones o actuaciones que supongan alguna forma de privilegio o que signifiquen un enriquecimiento de algunas Comunidades Autónomas en perjuicio de, o a costa de, otras Comunidades.

... Pero hay, como hemos visto, un segundo nivel de solidaridad que es el contemplado por la Constitución en las disposiciones que explícitamente desarrollan dicho principio (en concreto, arts. 138.1 y 158 CE) y que es el que va a centrar nuestra atención en este lugar. Este segundo nivel de solidaridad va más allá de las prohibiciones constitucionales a que hemos aludido en la medida en que aseguran unos flujos económicos «compensadores» que benefician a las Comunidades Autónomas menos favorecidas y que pretenden corregir los desequilibrios territoriales existentes con independencia de sus causas (naturales o geográficas, históricas, sociales, políticas, etc.)

Se contempla aquí, por tanto, un tratamiento diferenciado de las Comunidades Autónomas que beneficia a las

menos favorecidas. Este tratamiento diferenciador o desigual de las Comunidades Autónomas está aquí justamente al servicio de la igualdad material o sustancial entre todos los españoles en la medida en que se busca una homogeneidad socioeconómica territorial tratando de evitar las disparidades extremas.

La solidaridad en este sentido viene a traducirse en un mandato dirigido por la Constitución a los «poderes públicos» y en particular al Estado para que el logro del «equilibrio económico adecuado y justo» (art. 138.1 CE) constituya uno de los nortes de la política económica (arts. 40.1 y 131.1 CE) y para que se realicen las oportunas dotaciones financieras al efecto (art. 158.1 y 2 CE).

La Constitución y su legislación de desarrollo regulan el principio de solidaridad a través de un conjunto de técnicas previstas en los artículos 157 y 158 de la CE, que se plasmaron en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley General Presupuestaria y la Ley de Incentivos Regionales y que son las siguientes:

A) Transferencias financieras del Estado a las Comunidades Autónomas.

a) Fondo de Compensación Interterritorial

b) Asignaciones presupuestarias para la garantía de un nivel mínimo de servicios fundamentales.

c) Transferencias a las CCAA a través del porcentaje de participación de los ingresos del Estado no cedidos.

d) Subvenciones a terceros con cargo a fondos estatales gestionados por las CCAA.

B) Inversiones y gastos realizados directamente por el Estado

C) La política de incentivos regionales

D) Otras técnicas. La cobertura de determinados riesgos en casos de catástrofes naturales.

El denominador común de todas estas técnicas normativas es la asignación de recursos bajo el principio de «dar más a quien tiene menos» al objeto de hacer efectivo a través del principio de solidaridad el principio de igualdad material de los ciudadanos en el marco de un equilibrio territorial. No parece que pudiera ser constitucionalmente admisible lo contrario.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 64/1990, de 5 de abril, dictada a propósito de unas subvenciones otorgadas por la Junta de Galicia a las industrias que se trasladaran a la Comunidad Autónoma, vino a hacer una interpretación del principio de solidaridad acorde con lo que acabamos de exponer y así, en su fundamento jurídico octavo podemos leer lo siguiente:

« Las limitaciones que el principio de solidaridad impone a la acción de todos los poderes públicos obligan a examinar con el mayor rigor aquellas medidas que, por su objeto inmediato parecen dirigidas a asegurar a una parte del territorio beneficios y ventajas a expensas de otras».

Por otro lado, el artículo 40.1 de la Constitución española orienta a los poderes públicos hacia el logro, entre otros objetivos, de una distribución de la renta regional más equitativa y dicha orientación de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional» tiene que impregnar el contenido de la planificación económica (art. 131 CE).

A modo meramente indicativo, según los datos suministrados por la Fundación FIES de las Cajas de Ahorro Confederadas, la Comunidad Autónoma Balear ha crecido en el año 1993 un 2 %, porcentaje superior a la mayoría de las Comunidades Autónomas de la Cuenca del Ebro:

Cantabria -1.65 % ; País Vasco - 0.95 %; Castilla León 2.85 %; Castilla La Mancha - 2.46 %; La Rioja 0.05 %; Navarra - 2.95 %; Aragón - 2 %; Valencia - 1.35 % y Cataluña - 2.47 %. Como se puede apreciar, la mayoría de las Comunidades Autónomas citadas han tenido un crecimiento negativo.

Estos datos deben ser puestos en relación con la riqueza de cada Comunidad Autónoma, en términos de producto interior bruto (PIB) por habitante: Así, y según estimaciones de la F.I.E.S. referidas a 1993, mientras Aragón tiene un P.I.B. por habitante de 1.733.869 pesetas, a Baleares le corresponden 2.290.668 pesetas por habitante, siendo la región más rica de España (y como hemos puesto de manifiesto, aumentando su diferencia al mantener su crecimiento).

5. SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El artículo 45 de la Constitución dispone lo siguiente:

«1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

En los últimos días se han hecho públicos diversos estudios y datos sobre el uso de los recursos hídricos en Mallorca, que no han sido desmentidos.

No nos parece que sea muy respetuoso con la conservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales que no existan contadores individuales de consumo de agua en las viviendas, que se utilice el agua potable para regar campos de golf, cuya creación se sigue planteando al margen de una planificación acorde del medio natural. Tampoco parece que sea muy respetuoso que las conducciones de agua estén obsoletas y den lugar a importantísimas pérdidas de caudal, muy superiores a las cuantías de agua que se pretenden trasvasar, ni el incremento explosivo del proceso urbanizador o la no adopción de las medidas legalmente previstas contra la salinización de acuíferos.

Se está primando en suma el mal uso de los recursos naturales, en definitiva, su despilfarro. Cabe preguntarse si no sería más acomodado a los principios constitucionales y, por ende, más razonable, ordenar previamente el uso de dichos recursos adoptando medidas adecuadas y proporcionadas a la verdadera naturaleza del problema, mejorando las infraestructuras, planificando, priorizando los usos o desincentivando el consumo excesivo de agua.

Tales medidas, amen de ser más sencillas y eficaces porque atacan la raíz del problema, comportan un evidente menor coste económico y una actuación más conforme con el debido respeto al medio natural.

La Declaración de Río supone un punto de inflexión en la concepción del desarrollo económico. A nuestro juicio, el concepto de «desarrollo sostenible» es el que se acomoda al mandato del artículo 45 de la Constitución Española.

Destaquemos algunos de sus principios:

«1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

...

3. El derecho al desarrollo debe ejercerse de tal manera que responda de forma equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir un elemento integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse en forma aislada.»

Herman Daly, economista del Banco Mundial ha resalado que la primera regla para ordenar el crecimiento económico es que «la tasa sostenible de explotación de los recursos renovables no puede ser mayor que la tasa de regeneración».

El Tribunal Constitucional, en la reiteradamente citada sentencia 227/1988, ha señalado en su fundamento jurídico 13º lo siguiente:

«... en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 de la CE). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado»

6. SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y SU POSIBLE VULNERACIÓN.

El artículo 33.1.c) del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye al Justicia como misión específica la defensa del Estatuto.

Se ha suscitado, entre otros aspectos, la controversia jurídica sobre la posible violación del artículo 16. e) del mismo.

Dicho apartado establece que es competencia de las Cortes de Aragón:

«La fijación de las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar la Comunidad Autónoma de Aragón al Gobierno de la Nación, para la elaboración de los proyectos de planificación.»

El análisis jurídico realizado en los apartados anteriores de este Informe que, sin perjuicio del respeto debido hacia cualquiera otra opinión, entendemos que se ha efectuado con rigor a partir de un estudio exhaustivo de la

normativa y de la doctrina constitucional jurisprudencial y científica, no revela que haya elementos concluyentes de violación del Estatuto.

Como hemos indicado, el Decreto-Ley estudiado no constituye una norma de planificación, sino más bien una norma dictada al margen de la misma.

La Ley de Aguas circumscribe los instrumentos normativos cuya naturaleza jurídica puede calificarse de norma de planificación a los Planes Hidrológicos, como hemos visto. Por todo ello, y siendo congruentes con lo dicho a lo largo de este informe, no nos parece que una medida tomada al margen de la planificación pueda violar las competencias que en esta materia corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de que puedan infringirse otros preceptos, aspecto que también ha sido tratado en este informe.

Estas cuestiones deben ser puestas de manifiesto a los restantes órganos institucionales de la Comunidad Autónoma al objeto del posible ejercicio por ellos de las acciones y medidas que estimen pertinentes, dentro del ámbito de su respectiva competencia, pudiendo ser resumidas, a modo de síntesis, en los siguientes puntos:

– Inadecuación procedimental del instrumento legislativo utilizado (Real Decreto-ley) dada la naturaleza y características de la medida adoptada (que se va a prolongar por más de 4 años), lo que excluye la extraordinaria y urgente necesidad.

– Disposición de aguas de la cuenca del Ebro realizada al margen de la planificación hidrológica, piedra angular del sistema jurídico español de aprovechamiento de las aguas.

– Posible vulneración del principio constitucional de solidaridad.

– Falta de racionalidad en la utilización de los recursos naturales al dejar de adoptar medidas más sencillas y adecuadas a la raíz del problema y preferir medidas que no van dirigidas a la conservación del medio natural.

Conforme al principio de cooperación institucional, del presente informe se dará traslado a las Cortes de Aragón y a la Diputación General.»

El Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón emitió un informe sobre esta cuestión el día 2 de septiembre de 1994 cuyas conclusiones, que coincidían en parte con las que resultaban de nuestro Informe, fueron las siguientes:

«Primera.— La Diputación General, como Gobierno de Aragón, es competente para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 9/1994, de 5 de agosto (art. 162.1,a) art. 26 EAA y art. 32.2 LOTC). Sobre su legitimación debemos remitirnos al apartado octavo de este informe.

Segunda.— El plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad es de tres meses desde la publicación en el B.O.E. del Decreto-ley 9/1994, de 5 de agosto (art. 33 LOTC).

Tercera.— De acuerdo con lo indicado en el apartado quinto del presente informe el recurso de inconstitucionalidad, en el supuesto que el órgano ejecutivo de gobierno acordase su interposición, sólo debería fundamentarse en cuestiones formales. Y, más concretamente, en la duración prevista para esta transferencia de recursos hidráulicos por el art. 1.3 del Decreto-ley 9/1994, de 5 de agosto».

Por su parte, los Letrados de las Cortes de Aragón emitieron un Informe, el día 6 de septiembre, que difería de los anteriores. En concreto, sus conclusiones fueron las siguientes:

«1.º. La legitimación de la Comunidad Autónoma para recurrir el Decreto-ley 3/91 (sic) puede ser discutida al no estar muy claro cuál es su interés afectado. En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es hoy favorable a una interpretación amplia y puede pensarse que podría admitir a trámite el recurso.

Ahora bien, la decisión de interponer un recurso de inconstitucionalidad es una decisión política que puede adoptarse al margen de la viabilidad jurídica del recurso.

2.º. En cuanto a la existencia o no del presupuesto de hecho habilitante que legitima la existencia del Real Decreto-ley 4/94 (sic), de 5 de agosto, examinada la jurisprudencia del TC sobre la materia y aún cuando la doctrina, en su práctica totalidad, mantenga una opinión discrepante con los criterios adoptados por nuestro Alto Tribunal, resulta difícil entender que el Gobierno ha hecho un uso abusivo o arbitrario de su facultad excepcional al dictar el Real Decreto-ley, por lo que consideramos que el fallo, en el supuesto de interponerse recurso de inconstitucionalidad, podría ser desestimatorio.

3.º. Desde el punto de vista competencial, no parece posible argumentar la inconstitucionalidad del citado Decreto-ley. De acuerdo con el reparto de competencias establecido por la Constitución, corresponde al Estado adoptar una medida como la que se contiene en la norma cuestionada. En cualquier caso, el juicio de constitucionalidad debe realizarse teniendo presente que el Decreto-ley es sólo una modificación parcial de la Ley de 1981 de actuaciones en materia de agua en Tarragona y que ésta fue avalada por la Ley de Aguas de 1985 e indirectamente por la STC 225/85.

Es posible que una medida como la adoptada exigiese un informe preceptivo del Consejo del Agua. Ahora bien, el hecho de encontrarnos ante un decreto-ley puede justificar la omisión de trámites previos como el señalado.

4.º. No se cree viable argumentar que se ha vulnerado el artículo 40 de la Constitución. Ni por la naturaleza de los principios rectores ni por el contenido de la medida adoptada parece posible hablar de vulneración de la citada norma. Además el principio de solidaridad se muestra como un importante aval para justificar una decisión como la contenida en el Decreto-ley.»

Por tanto, dos de los tres informes —el del Justicia y el de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón— avalaban la posibilidad de interponer un recurso contra la norma comentada, si bien en nuestro informe se aducían motivos tanto de fondo como de forma, mientras que en el Informe de la Diputación General de Aragón se apuntaban sólo motivos formales. Sin embargo, no se adoptó medida alguna contra el Decreto-Ley. En concreto, **debatida la cuestión en las Diputación Permanente de las Cortes de Aragón el día 9 de septiembre, fue rechazada la posibilidad de interposición de un recurso de inconstitucionalidad al no obtener la mayoría absoluta de votos favorables** (hubo seis votos a favor del recurso, nueve abstenciones y ni un sólo voto en contra de la propuesta).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Pleno del Congreso, en su sesión del día 15 de septiembre de 1994, sometió a debate y votación de totali-

dad el Real Decreto-Ley 9/1994, en cuya sesión se acordó su convalidación, así como su tramitación como Proyecto de Ley. Esta se llevó a cabo por los procedimientos de lectura única y de urgencia.

El Proyecto de Ley, aprobado por las Cortes, se convirtió en la Ley 34/1994, de 19 de diciembre, por la que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 303, de veinte de diciembre de 1994.

3.2. Expedientes referidos a disposiciones de naturaleza reglamentaria

A partir del mes de diciembre de 1993 se han ido aprobando un conjunto de Reales Decretos a través de los cuales se ha instrumentado el traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de diversas funciones y servicios vinculadas al ejercicio de las competencias que tiene atribuidas. Se han abierto expedientes para el seguimiento de las siguientes normas:

– Real Decreto 2162/1993, de 10 de diciembre, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Colegios Oficiales o Profesionales.

– Real Decreto 2163/1993, de 10 de diciembre, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de radiodifusión.

– Real Decreto 2226/1993, de 17 de diciembre, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cultura.

– Real Decreto 2227/1993, de 17 de diciembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de menores.

– Real Decreto 1049/1994, de 20 de mayo, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cultura.

– Real Decreto 1050/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Mutualidades de Previsión Social no integradas en la Seguridad Social.

– Real Decreto 1051/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana.

– Real Decreto 1052/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

– Real Decreto 1053/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de espectáculos.

– Real Decreto 1054/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Asociaciones.

– Real Decreto 1055/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de casinos, juegos y apuestas.

Por otra parte, se ha abierto un expediente para analizar el posible conflicto competencial que pudiera existir entre el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero y el Decreto 31/1985, de 28 de marzo, por el que se regulan las competencias de la Comu-

nidad Autónoma de Aragón en materia de Cajas Rurales. Este expediente se encuentra en tramitación.

4. Otros expedientes

Incluimos, en primer lugar, en este apartado dos Informes que hemos emitido relativos a la adecuación a las previsiones del Estatuto de dos cuestiones concretas: la posibilidad de que los Ayuntamientos aragoneses creen televisiones de titularidad municipal y ámbito local y los problemas que, para la plenitud del ejercicio de los derechos reconocidos en el Estatuto por muchos ciudadanos aragoneses, comporta la falta de armonización de los límites de las diócesis de la Iglesia católica ubicadas en Aragón con los límites administrativos de nuestra Comunidad Autónoma.

Expediente D II - 92/94 - DEA

INFORME SOBRE LA CREACIÓN DE UNA TELEVISIÓN MUNICIPAL PÚBLICA Y SU POSIBLE INCIDENCIA EN COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El día 18 de julio de 1994 se presentó ante esta Institución un escrito del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón, Ilmo. Sr. D. Mesías Gimeno Fuster, en el que, ante el anuncio público de creación de una televisión pública de titularidad del Ayuntamiento de Zaragoza, se solicitaba la elaboración de un informe acerca de la legalidad de dicha televisión municipal pública y su posible incidencia en competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en su Estatuto de Autonomía.

El día 21 de julio de 1994, se dictó Resolución de admisión a trámite de tal petición, disponiéndose la apertura de expediente al objeto de elaborar un Informe sobre la cuestión planteada en ejercicio de la función encomendada al Justicia de Defensa del Estatuto de Autonomía.

El mismo día 21 de julio de 1994, se notificó la Resolución de admisión a trámite al Ilmo. Sr. D. Mesías Gimeno Fuster.

Por otra parte, y aunque el objeto del informe no afectaba a ninguna actuación concreta del Ayuntamiento de Zaragoza, sino a una posible actuación futura, se consideró conveniente dar traslado de la misma al Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, para su conocimiento, teniendo, también ese mismo día 21 de julio, una amplia entrevista con el Alcalde en funciones D. Luis García-Nieto Alonso al objeto de que informase lo que estimara conveniente sobre esta cuestión.

La cuestión planteada ha sido examinada sobre la base del análisis de las normas constitucionales, estatutarias y legales aplicables a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, sin olvidar el estudio de la doctrina científica más sólida e incuestionada sobre esta materia. En virtud de todo ello, el día 8 de agosto de 1994 se emitió el siguiente informe:

«... DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

Analizada la naturaleza del escrito presentado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de Aragón, hemos de concluir que no existe denuncia alguna de violación de derechos individuales o colectivos

reconocidos en el Estatuto, por lo que no puede ser conceptualizado como una queja, a la vista de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Existe, en definitiva, una petición de informe acerca de si una posible y futura actuación de una Administración Pública local puede entrar en colisión con las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de televisión.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye, en su artículo 36.1.8, competencia a la Comunidad Autónoma en materia de prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. El propio Estatuto de Autonomía, en su artículo 33.1.c), encomienda al Justicia de Aragón la defensa del mismo, función cuyo contenido se desarrolla en los artículos 27 a 29 de la Ley 4/1985, reguladora de esta Institución.

En virtud de las normas citadas, puede el Justicia de Aragón analizar las disposiciones, resoluciones o actos emanados de la autoridad de otros entes públicos distintos de los de la propia Comunidad Autónoma de Aragón, al objeto de determinar si respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente Ley (artículo 27 de la Ley del Justicia). De un modo expreso, el artículo 29 de la Ley del Justicia prevé la posibilidad de analizar la actuación de las Corporaciones Locales aragonesas a la luz del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En consecuencia, es absolutamente procedente la elaboración del presente Informe que, en la medida en que gira en torno a una cuestión de competencias estatutarias, puede ser planteado desde un plano general y abstracto, de modo que pueda dar luz sobre el problema con relación a todos los Ayuntamientos existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. LA MATERIA DE TELEVISIÓN EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES.

El artículo 149.1.27 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas».

La Constitución atribuye al Estado una competencia que está abierta a la colaboración de las Comunidades Autónomas. En virtud de esta previsión, el Estado se reserva la facultad de fijar los principios, criterios y directrices que deben presidir esta materia, facultándose a las Comunidades Autónomas para llevar a cabo el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación sobre medios de comunicación social. Para ello, y de acuerdo con lo que disponen los artículos 147.2.d), 148.2, y 149.3 de nuestra Carta Magna será preciso que las Comunidades Autónomas asuman esa competencia en sus respectivos Estatutos.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma aprobada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, establece en su artículo 36.1.8. lo siguiente:

«1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

... 8. Prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.»

Con carácter previo a la reforma del Estatuto de Autonomía, esta materia había sido transferida a la Comunidad Autónoma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución Española, mediante la Ley Orgánica 2/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 C.E., Ley que entró en vigor el día 25 siguiente y que, en su artículo 3, letra e), en relación con el párrafo 1º del mismo artículo establece que se transfiere a la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otras, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

Por Real Decreto 2163/1993, de 10 de diciembre, se concretaron las funciones y servicios de la Administración del Estado que debían ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de **radiodifusión**. El ejercicio de estas competencias se asignó al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón a través del Decreto 225/1993, de 29 de diciembre.

Podemos concluir que, en el ámbito territorial de Aragón, las competencias en materia de medios de comunicación social están residenciadas de modo exclusivo en el Estado y en la propia Comunidad Autónoma, quienes las ejercen de modo compartido: legislación básica el Estado y desarrollo legislativo y ejecución la Comunidad Autónoma.

II. LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

LEGISLACIÓN ESTATAL

Como hemos afirmado más arriba, el Estado ostenta la competencia de fijar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social (artículo 149.1.27 de la C.E.).

Por otra parte, la Constitución, en su artículo 128.2, tras reconocer «la iniciativa pública en la actividad económica», añade lo siguiente:

«Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio....»

– En virtud de esta previsión, la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, configura la televisión como un **servicio público esencial** de titularidad del Estado, que se presta en régimen de gestión directa por el Ente Público Radio Televisión Española (RTVE) a través de una sociedad estatal denominada Televisión Española.

La consideración de la televisión como un servicio público esencial la fundamenta el legislador en el propio preámbulo de la Ley. Se dice allí que tanto la televisión como la radiodifusión son un vehículo esencial de información y de participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones y de medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean efectivas.

El artículo 2, párrafo segundo de esta Ley estableció que el Gobierno podría conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, «la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma».

– La Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, dio efectividad a la anterior previsión al autorizar al Gobierno de la Nación a tomar las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal de titularidad estatal que se otorgaría en régimen de concesión, en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, previa solicitud de sus órganos de gobierno, siendo preciso que, con carácter previo a la concesión, la Comunidad Autónoma regulase mediante Ley la organización y el control parlamentario del tercer canal, de acuerdo con las previsiones de la Ley 4/1980.

– La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, regula la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión por medio de sociedades anónimas en régimen de concesión administrativa y ello porque, como señala en su Preámbulo «la titularidad estatal del servicio público no implica, sin embargo, un régimen de exclusividad, sino que por el contrario, la gestión del servicio puede ser realizada en forma directa, por el propio Estado, y de una manera indirecta, por los particulares que obtengan la oportuna concesión administrativa».

El modelo de **televisión privada** establecido en dicha Ley es, desde el punto de vista territorial, de **cobertura mixta**, de modo que, si bien el artículo 4 establece que el objeto de las concesiones es la emisión de programas con cobertura nacional, por otra parte el mismo artículo requiere que las concesiones prevean la emisión de programas para cada una de las zonas territoriales delimitadas en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada. Es decir, **las tres sociedades concesionarias han de poder emitir programas de televisión regionalizados, además de los programas nacionales**.

En concreto el artículo 9.1.d) exige para la adjudicación de la concesión «capacidad de las sociedades solicitantes para atender a las necesidades de programación con una cobertura limitada a cada una de las zonas Territoriales a que se refiere el apartado 2 del artículo 4 de la presente Ley».

– La Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de la Televisión por Satélite, regula el régimen de la prestación del servicio público de la televisión cuando para ello se utilicen satélites de comunicaciones acordes con los Tratados y Acuerdos internacionales suscritos por España y autorizados por el Gobierno para estos fines, a los que se acceda mediante un enlace ascendente con origen en territorio español.

– La Ley 25/1994, de 12 de julio, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamen-

tarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, y tiene como objeto específico «establecer el régimen jurídico que garantice la libre difusión y recepción de las emisiones televisivas entre los Estados de la Unión Europea; desarrollar determinadas producciones televisivas; proteger frente a ciertas normas de publicidad y objetos publicitarios; defender a los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral, y regular el patrocinio televisivo».

– Por otra parte, y desde una perspectiva complementaria, la televisión es objeto de regulación, en sus aspectos técnicos, en la **Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**.

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

– **La Ley de Cortes de Aragón 4/1984, de 26 de junio, regula el Consejo Asesor de RTVE en Aragón.** Con ello se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, en cuya virtud se preveía la creación de un Consejo Asesor nombrado por el órgano de gobierno de cada Comunidad Autónoma y cuya composición se debería determinar por Ley autonómica. Dicho Consejo tiene una naturaleza dual, por cuanto representa los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón en Radio Televisión Española y, por otra parte, asesora al Delegado Territorial de RTVE en Aragón.

– **La Ley de Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión,** responde al propósito de crear el marco jurídico necesario para la puesta en marcha de un servicio autonómico de radio y televisión, dentro del régimen legal definido por la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, a la que antes nos hemos referido.

La Ley 8/1987 crea una Entidad de Derecho Público, con la naturaleza prevista en el artículo 7.1.b) de la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, y adscrita administrativamente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón.

En la propia Ley se dio virtualidad práctica al ente creado por la misma al señalarse textualmente en el apartado 1 de la Disposición Transitoria:

«Se dota a la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión con un fondo de ochenta millones de pesetas para atender a sus gastos de instalación, funcionamiento y cumplimiento de objetivos durante el presente ejercicio de 1987.

Para la provisión de dicho fondo se concede un crédito extraordinario a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma por dicho importe.»

Son conocidas las enormes vicisitudes que ha sufrido la puesta en marcha del servicio autonómico de televisión. La Institución del Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse, hace ya casi un año, sobre la inaceptable falta de respuesta por parte del Gobierno de la Nación a las reiteradas solicitudes formuladas por la Diputación General de Aragón a fin de que se otorgara la concesión del tercer canal de televisión para su gestión directa por la Comunidad Autónoma. Las Cortes de Aragón también se expresaron en el mismo sentido que nosotros habíamos manifestado.

Al día de hoy, sigue pendiente la respuesta del Gobierno de la Nación a la solicitud formal planteada por la Diputación General de Aragón.

Las normas que hemos enumerado y compendiado constituyen el marco legal aplicable a la cuestión suscitada en este informe. Su aplicación ha puesto de manifiesto la existencia de una laguna en un concreto y exclusivo aspecto, la televisión por cable.

III. LA DOCTRINA GENERAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SU CONCRECIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

La pretendida habilitación competencial de los Ayuntamientos para realizar emisiones televisivas en la denominada «alegalidad» de la materia es inaceptable desde la concepción del Estado de Derecho y la división de poderes.

Es al legislativo a quien le corresponde atribuir sus competencias al poder ejecutivo en un Estado de Derecho.

Esta cuestión ha sido abordada hasta la saciedad por la doctrina constitucional y administrativa y figura en cualquier manual, sin que pueda ser desconocida. Por seguir un ejemplo que constituye un clásico, y sin perjuicio del máximo respeto que nos merecen el resto de los catedráticos, acudiremos al Curso de Derecho Administrativo de los catedráticos Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández.

Cuando la inteligencia, profundidad y rigor que se reflejan en dicha obra, no nos encontramos en condiciones de superarlos, hay que, modestamente, trasmitirla en sus propios términos:

«No tendría objeto que intentásemos precisar aquí las relaciones entre el Estado (en el amplio sentido de toda forma política suprema) y el Derecho. Sí debe decirse, no obstante, que toda organización política se apoya necesariamente en una concepción determinada del Derecho y actúa desde y en virtud de la misma. En la medida en que todo poder pretende ser **legítimo** (ningún poder se presenta como usurpador e ilegítimo, todos pretenden **tener derecho al mando**), todo poder es un poder jurídico, o en términos más categóricos, toda forma histórica de Estado es un Estado de Derecho. La formulación kelseniana de una identificación entre Estado y Derecho es una simple expresión, más o menos afortunada, de ese postulado.

Lo que distingue a unos Estados respecto de otros, tanto en un tiempo dado como en diferentes épocas históricas, no es, pues, que unos reconozcan otros aborrezcan el ideal de un Estado de Derecho, sino lo que unos y otros entienden por Derecho. Es ahí, en ese terreno material y no estructural, donde las diferencias son considerables. Cuando se niega a un Estado su condición de Estado de Derecho se parte, obviamente, de una determinada concepción ideal del Derecho; es, en realidad, una afirmación que sólo puede hacerse desde una posición de Derecho natural, sea cual sea la versión de éste, esto es, desde la imagen de un modelo material determinado del contenido del Derecho con el que se cree poder pedir cuentas a un Derecho positivo concreto, con el que se puede por tanto negar la legitimidad al Derecho positivo que le contradiga. Así hoy mismo el marxismo desautoriza el sistema jurídico occidental como simple superestructura de dominación de clase.

El Derecho Administrativo surgió como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución francesa y

como una reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo. Este partía de un principio básico: la fuente de todo Derecho es la persona subjetiva del Rey en su condición de representante de Dios en la comunidad, lo que implica que puede actuar tanto por normas generales como por actos singulares o por sentencias contrarias a aquéllas. Los revolucionarios rechazaban ambas cosas: la fuente del Derecho no está en ninguna instancia supuestamente trascendental a la comunidad, sino en esta misma, en su voluntad general; y, a la vez, sólo hay una forma legítima de expresión de esta voluntad, la Ley general (*lex singularis* o privilegio es una *contradictio in terminis* para la filosofía naturalista del iluminismo que alimenta a la Revolución), Ley general que ha de determinar todos y cada uno de los actos singulares del poder. Desde esta concepción material del Derecho el sistema absolutista era visto como la expresión de la más pura arbitrariedad (como inversamente, el régimen de Asambleas populares sería valorado por las monarquías reaccionarias de la Restauración). Pero, por otra parte, no se trataba sólo de desplazar del Rey al pueblo el origen del Derecho y de reducir todos los actos singulares de mando a la mera particularización de leyes generales; todo ello está en servicio de una idea sustancial del Derecho, que no es la de pretender la *gloire de l'Etat*, o la realización de un **orden moral** y transpersonal, sino la de asegurar la *liberté du citoyen*, la libertad de quien hasta ese momento estaba situado como simple súbdito pasivo, respecto de un poder ajeno y trascendente.

Una vez que esa nueva concepción del Derecho (en su fuente, en su manifestación, en su fin) se ha consolidado, el concepto de Estado de Derecho se identifica con su realización y se erige en un modelo de Derecho natural que va a presidir toda la evolución política de Occidente hasta nuestros días. Hoy se mantiene, y aún se acendra, la misma convicción común sobre el origen y el fin del Derecho; la radical igualdad de los hombres, a la que la conciencia actual es especialmente sensible, la impone, de modo que cualquier otro sistema básico del Derecho parte necesariamente de la negación de esa igualdad (en beneficio de un hombre, de un grupo, o de una clase, o de un partido, o de una Iglesia) y del sometimiento de los ciudadanos a fines y a mitos transpersonales, que exceden siempre necesariamente de su propio bien y lo instrumentaliza. El segundo elemento estructural, referente a la necesaria producción del Derecho por medio de leyes generales, ha sido, sin embargo erosionado, quizás paralelamente a la transformación de la Ley natural en la concepción del propio mundo físico y biológico, y, como ya hemos visto más atrás, no hay ningún inconveniente de principio en la admisión de leyes singulares, que hoy son, además, perfectamente normales en todos los ordenamientos (sin perjuicio de que no sean ya, o al menos no deban ser, los rescriptos singulares o *lettres de cachet* del absolutismo, excepciones arbitrarias al sistema general de los derechos).

Por lo que a nuestra materia interesa, lo sustancial del mecanismo que permanece no es que la Ley sea general o singular, sino que toda acción singular del poder esté justificada en una Ley previa. Esta exigencia parte de dos claras justificaciones. Una más general y de base, la idea de que la legitimidad del poder procede de la voluntad comunitaria, cuya expresión típica, como ya hemos estudiado, es la Ley; ya no se admiten poderes personales como ta-

les, por la razón bien simple de que no hay ninguna persona sobre la comunidad y que ostente como un atributo divino la facultad de emanar normas vinculantes para dicha comunidad; todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley. Sólo en **nombre de la Ley** puede imponerse obediencia. Los textos revolucionarios son categóricos. Así en la Constitución de 1791 (art. 3.º de la Secc. 1.ª, Cap. II) se afirma, precisamente porque es una Constitución monárquica y para excluir cualquier similitud respecto del pasado inmediato, que: **No hay en Francia autoridad superior a la de la Ley. El Rey no reina más que por ella y sólo en nombre de la Ley puede exigir obediencia.** Antes, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 había dicho en su artículo 5.º: **Todo lo que no está prohibido por la Ley no puede ser impedido y nadie puede ser forzado a hacer lo que ella no ordena;** de lo que concluye su art. 7.º: **Los que soliciten, dicten, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias** [por arbitrarias ha de entenderse en el pensamiento ilustrado-revolucionario las órdenes no justificadas en una Ley o contradictorias con el tenor de ésta] **serán castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la ley debe obedecer al instante; se hace culpable de la resistencia.**

La segunda idea que refuerza esa exigencia de que toda actuación singular del poder tenga que estar cubierta por una Ley previa es el principio técnico de la división de los poderes: el Ejecutivo se designa así porque justamente su misión es **ejecutar** la Ley, particularizar sus mandatos en los casos concretos; la distinción entre los poderes Legislativo y Ejecutivo da al primero la preeminencia y limita al segundo a actuar en el marco previo trazado por las decisiones de aquél, eso es, por las Leyes. Lo mismo ocurre con el poder judicial, que deja de ser un poder libre, supuesta expresión directa de la soberanía y con la misma fuerza creadora que el poder normativo supremo, para quedar definitivamente legalizado, sometido a la Ley.

Es a esta técnica estructural precisa a lo que se llama propiamente principio de legalidad de la Administración: ésta está sometida a la Ley, a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación.

Esta idea, hoy casi obvia, supone, sin embargo, una novedad histórica de primer orden. El Derecho no era visto en el Antiguo Régimen como legalidad, sino como un conjunto de derechos subjetivos (**cosmo de privilegios**; Max Weber). El Derecho público se articulaba sobre la clave de bóveda de la posición subjetiva del Monarca, pero dada la posición trascendental de éste ni él ni sus agentes (en cuanto puros mandatarios suyos), tanto los administrativos como los judiciales, estaban sometidos a leyes generales (*legibus solutus*). Cuando las leyes existían (lo cual era contingente y no necesario) se trataba de un *instrumentum regni* entre otros, producto de las circunstancias concretas, pero que no aspiraban a la permanencia o a la inexorabilidad, ni eran sustantivables como instancias reguladoras del poder y mucho menos como presupuesto de la concreta actuación de éste. En cualquier caso, de las leyes políticas no podía entenderse que derivasen nunca derechos subjetivos de naturaleza patrimonial que, a través de la doctrina de los rescriptos contra *ius naturale ac gentium*, que ya conocemos, podían eventualmente oponer límites a la acción del Príncipe.

Lo verdaderamente singular del régimen de Derecho público surgido de la Revolución, que se concreta, en cuan-

to a nosotros interesa, en el Derecho Administrativo, y lo que constituye la definitiva originalidad histórica de éste, es justamente ese cambio radical de concepción del sistema jurídico. La Administración es una creación abstracta del Derecho y no una emanación personal de un soberano y actúa sometida necesariamente a la legalidad, la cual, a su vez, es una legalidad objetiva, que se sobrepone a la Administración y no un mero instrumento ocasional y relativo de la misma, y por ello también tal legalidad puede ser invocada por los particulares mediante un sistema de acciones, expresión del principio de libertad que la Revolución instaura, y que revela cómo dicha legalidad viene a descomponerse en verdaderos derechos subjetivos.

Tal es el sentido general del principio de legalidad administrativa.

EL ÁMBITO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SU CONSTRUCCIÓN TÉCNICA.

La cuestión, desde ese planteamiento simple y claro, se complica con el surgimiento y desarrollo de un poder normativo propio de la Administración, el poder reglamentario, tema ya conocido para nosotros. Ya hemos visto que el origen del poder reglamentario está históricamente en la doctrina del principio monárquico, aunque haya concluido por independizarse completamente del mismo. Pero resta el hecho de que la Administración ya no se presenta, en los términos originarios de la división de los poderes, como una simple instancia de ejecución de normas heterónomas, sino que es a la vez, en mayor o menor medida, fuente de normas autónomas (en el sentido de que tienen origen en ella misma). Esto no obstante, la Ley, en el sentido formal del concepto, como producto del poder legislativo, sigue enmarcando la actuación administrativa en general, por lo mismo que la Ley, o bien opera directamente sobre la Administración, o bien condiciona, o limita, o determina, o excluye, en los términos que hemos estudiado más arriba, esa actuación especial administrativa que es producir Reglamentos. Podría entonces estudiarse una expresión del principio de legalidad de la Administración en el sentido estricto de la legalidad referida a la Ley formal. No es infrecuente encontrar en la doctrina un tratamiento de ese punto de vista, especialmente allí donde se especifica el tema de las materias reservadas a la Ley.

Por nuestra parte, variaremos ahora ese planteamiento. Creemos que el tema de las materias reservadas a la Ley debe estudiarse donde lo hemos hecho, esto es, al tratar de las relaciones entre Ley y Reglamento y de los límites del poder reglamentario. En este momento nuestra perspectiva es más amplia y, en todo caso, diferente; desde ella intentamos explicar la peculiaridad de las relaciones entre la Administración y el ordenamiento jurídico, sin distinguir dentro de éste cada una de sus fuentes peculiares. Porque ocurre que esas relaciones obedecen a un esquema único, lo que no quiere decir, como es evidente, que todas las fuentes del ordenamiento tengan que tener por ello un valor intercambiable. El ordenamiento jurídico es una unidad y opera como tal, como ya hemos intentado precisar, sin perjuicio de que su constitución interna obedezca a un cuidadoso sistema de relaciones y de límites entre las diversas fuentes que lo nutren. Ahora nos interesa justamente estudiar ese juego unitario del ordenamiento, como antes estudiamos analíticamente su composición.

Por ello hablaremos de principio de legalidad, no referido a un tipo de norma específica, sino al ordenamiento entero, a lo que HAURIOU llamaba el **bloque de la legalidad** (Leyes, Reglamentos, principios generales, costumbres). (Merkl llamó a esta perspectiva **principio de juridicidad** de la Administración, para reservar el nombre de **principio de legalidad** al juego procedente con la sola Ley formal; pero parece una complicación terminológica innecesaria una vez aclaradas las cosas).

Nuestro tema es precisar en qué sentido el ordenamiento opera para determinar la posición jurídica de la Administración y su actuación concreta. O inversamente: qué tipo de vinculación alcanza a la Administración respecto al ordenamiento que la rige.

Las construcciones tradicionales del principio de legalidad de la Administración: aplicación singular de la Ley y doctrina de la vinculación negativa.

Según el planteamiento originario del principio de legalidad, la Administración, primero, no podía actuar por propia autoridad, sino amparándose en la autoridad de la Ley (lo que podemos extender a las demás fuentes del ordenamiento, en la medida en que se produzcan legítimamente); y segundo, a ese mecanismo se le calificaba de proceso de ejecución de la Ley (o de la legalidad, en el amplio sentido antes indicado). El problema consistiría en concretar el contenido de ese proceso ejecutivo.

La primer expresión, más o menos construida, para calificar la técnica de ejecución de la legalidad por la Administración consideró la ejecución como una simple particularización en la actuación concreta de los mandatos abstractos de las normas, según el ejemplo histórico ofrecido por la sentencia judicial aplicativa de la Ley. Otto Mayer observó agudamente que sobre este esquema judicial, ofrecido quizá irreflexivamente a los juristas que nutrieron mayoritariamente las Asambleas y los cuadros revolucionarios por su práctica procesal habitual, se forjó el concepto clave de acto administrativo, que se consideró una declaración concreta con la que la Administración particulariza o aplica una previsión general normativa.

Pero ese paralelo entre acto administrativo y sentencia, que inicialmente satisface la necesidad de una explicación técnica, va a ser resueltamente repudiado más tarde al notarse que, evidentemente, no puede intentar explicarse por el mismo rasero la posición respecto de la Ley de la Administración y de los Tribunales. Stahl forjó una fórmula llamada a hacer fortuna para explicar el diferente tipo de vinculación a la Ley de uno y otro poder: mientras que los Tribunales tienen en la ejecución (o particularización a un caso concreto) de la Ley el objeto exclusivo de su función, la Administración, por el contrario, tiene como función propia realizar los diversos fines públicos materiales, sólo que debe hacerlo dentro de los límites de la Ley. Cuando la Administración construye una carretera, por ejemplo, lo hace no para ejecutar la Ley de Carreteras, sino en virtud de las razones materiales que hacen a dicha carretera conveniente u oportuna en el caso concreto; el objeto de la actuación administrativa no es, pues, ejecutar la Ley, sino servir los fines generales, lo cual ha de hacerse, no obstante, dentro de los límites de la legalidad.

Al hilo de esta nueva explicación técnica se inserta el tema capital de las potestades discrecionales. Como luego veremos más atentamente, la Administración cuenta con poderes reglados, o de mera aplicación legal automá-

tica (por ejemplo, una liquidación tributaria, jubilar a un funcionario de edad) y con poderes discrecionales, en cuyo ejercicio utiliza criterios de apreciación que no están en las Leyes y que ella sola es libre de valorar (por ejemplo, el nombramiento o la remoción de un cargo de libre designación o la decisión de construir o no una carretera, para seguir con el ejemplo anterior). La existencia de poderes discrecionales es inexcusable para el funcionamiento de la Administración y su presencia marca resueltamente lo más importante de la acción administrativa; y he aquí que tales poderes se caracterizarían justamente por su libertad, por su exención respecto de la Ley. En otros idiomas los términos utilizados son más expresivos que los castellanos reglado-discrecional para apuntar a esa su puesta nota. Así en francés el poder reglado se llama *lié*, o vinculado, lo que deja suponer que el término opuesto se caracteriza por esta exento de vinculación. En alemán la discrecionalidad se designa *freie Ermessen*, libre apreciación, literalmente, lo que igualmente alude a una libertad de principio, a una ausencia de vínculo legal. La discrecionalidad sería así la expresión de una libertad absoluta de determinación, radicada en el centro mismo de la personalidad administrativa, en su autonomía personal (A. HAURIOU); caracterización donde desaparece la nota originaria de una actividad administrativa limitada a la mera ejecución legal. Lo cual, bien entendido, no sería una simple toma de posición en el plano teórico, sino que es una concepción que apareja las más graves consecuencias prácticas. La Administración podría hacer **no meramente aquello que la Ley expresamente le autorice, sino todo aquello que la Ley no prohíbe** (Meyer-Anschütz). Más en particular: habría de entenderse que la Administración puede usar de su discrecionalidad, esto es, de su libre autonomía, en todos aquellos extremos que la Ley no ha regulado. La discrecionalidad operaría así en el *gesetzesfrei Raum*, en el espacio libre de la Ley. Es fácil valorar la enorme distancia que separa esta concepción y sus radicales consecuencias de régimen de los fundamentos y fórmulas originarias que en la Revolución francesa, por la idea de la legalización necesaria de toda autoridad y toda competencia pública, habían lanzado el tema del principio de legalidad administrativa.

Tal concepto de la discrecionalidad, y correlativamente de la legalidad de la Administración, ha estado vigente en nuestro país hasta tiempos asombrosamente recientes, concretamente hasta la vigente Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956. La Ley Santamaría de Paredes de lo contencioso-administrativo de 1888 (que permanece virtualmente intacta a través de sus refundiciones de 1894 y 1952), por una parte, excluía rotundamente del control judicial todos los actos administrativos dictados en ejercicio de una potestad discrecional, justamente por considerar que el criterium de tales actos no puede encontrarse en la legalidad, sino en la libertad absoluta de la Administración, la cual no sería en este caso susceptible de ser fiscalizada por los Tribunales, que sólo desde la legalidad y en nombre de ella pueden actuar; y en segundo lugar, la propia Ley nos ilustra sin equívocos de que para ella la discrecionalidad existe siempre que no se presente norma aplicable al caso (art. 2.º, a contrario: se entenderá que la Administración obra en el ejercicio de sus facultades regladas en la medida en que deba acomodar sus actos a disposiciones de una Ley, de un Reglamento o

de otro precepto administrativo). Si además tenemos en cuenta que para esta Ley, y para la jurisprudencia que la interpretó, los actos discrecionales son tales por la presencia de algún elemento discrecional, lo que bastaba para excluirlos de todo control judicial, aún cuando contuviesen (como veremos que ocurre necesariamente siempre) algún elemento reglado, se comprende que la legalidad de la Administración, entendida como un principio vinculativo del ordenamiento sobre la Administración, operaba sólo en una franja estrechísima de su actividad, en tanto que lo sustancia de ésta quedaba completamente al margen de la legalidad y de la correspondiente fiscalización jurisdiccional.

Consecuencia impresionante, donde se comprueba una vez más hasta qué punto las teorías jurídicas equivocadas son rara vez inocuas: todas arrastran efectos injustos y graves.

¿Cómo pudo llegarse a esas posiciones, que eran casi generales en toda Europa —con la excepción pragmática de algunas jurisprudencias— hasta esta última posguerra? Hay que ver aquí, en primer término, un nuevo eco de la nefasta doctrina del **principio monárquico**, que pretende justificar en la condición histórica del monarca como jefe del Ejecutivo un principio de libertad autonómica en la organización y en el funcionamiento de la Administración, que la liberaría de su dependencia de la Ley, postulada por el principio democrático y por la doctrina genuina de la división de los poderes; el nombre de Frederick Julius Stahl, el jurista reaccionario, como punto de partida de la teoría, no es aquí casual. Pero al lado de ese sustrato histórico, está también operando visiblemente, y quizá de manera predominante, la **interpretación heterodoxa** de la división de los poderes que lanza el constitucionalismo francés desde sus mismos orígenes y que se expresa en la exención jurisdiccional del Ejecutivo, y en la tendencia al reforzamiento resuelto de éste, apenas vinculado por otra vía que la constitucional del régimen parlamentario.

Se ha llamado con acierto a esta gran concepción de la legalidad de la Administración, tan decepcionante en sus consecuencias finales, la doctrina de la **negative Bindung** (Winkler), de la vinculación negativa de la Administración por la Ley: ésta operaría, en efecto, como un límite externo a una básica libertad de determinación.

La doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidad.

Fue el kelsenismo en el plano de la teoría, y dentro de él de manera especial su administrativista Merkl, quienes pusieron en marcha la primera reacción sistemática contra esa explicación deficiente de la legalidad de la Administración. La construcción kelseniana no podía admitir ningún poder jurídico que no fuese desarrollo de una atribución normativa precedente; incluso la eficacia jurídica de la autonomía más amplia, sea privada o de los entes públicos, y por tanto de la discrecionalidad, sólo puede explicarse dentro del sistema en virtud de esa expresa atribución antecedente de un poder autonómico (o, en su caso, discrecional) por las normas, y no por razón de ningún atributo o cualidad personal de cualquier sujeto que pudiese darse al margen o exento de esas normas. El proceso de producción jurídica es un proceso de *legis executio* paulatina a partir de la norma fundamental; en la medida en que la Administración se inserta necesariamente en una fase de ese proceso no puede actuar más que ejecutando

normas antecedentes (tanto cuando ella misma dicta Reglamentos como cuando descende a los últimos grados de la aplicación singular, o aún de los actos ejecutivos de mero hecho). Observación capital y difícilmente discutible, de donde Merkl extraerá esta consecuencia de principio: **no sólo la Administración, considerada en su conjunto, está condicionada por la existencia de un Derecho Administrativo, sino que también cada acción administrativa aislada está condicionada por la existencia de un precepto jurídico-administrativo que admita semejante acción...** Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevea semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado.

Se forja así, frente a la anterior doctrina de la vinculación negativa, el principio de la *positive Bindung*, de la vinculación positiva de la Administración por la legalidad (Winkler), que hoy, sin necesidad de partir de los dogmas kelsenianos, y sin perjuicio de ciertos matices o reservas, puede decirse que es ya universalmente aceptado. Esta aceptación, que recupera un viejo principio fundamental del orden político, del que los protagonistas de la Revolución francesa fueron lúcidamente conscientes, es sentida por una parte del constitucionalismo actual como una verdadera conquista a proteger, insertándola para ello entre sus normas básicas. Así la Constitución austríaca de 1920, obra en la que Kelsen influye decisivamente, como es bien sabido, dispone en su artículo 18 que la Administración del Estado en su totalidad no puede actuar sino *aug Grund der Gesetze*, sobre el fundamento de la Ley. Más recientemente, la Ley Fundamental de Bonn, más bien escasamente kelseniana (y aquí justamente lo demuestra), establece en su artículo 20, párrafo 3: **El poder Ejecutivo y los Tribunales sind an Gesetze und Recht gebunden**, están vinculados a la Ley y al Derecho; con esta vinculación al Derecho no plasmado en la Ley se intenta expresar precisamente el abandono del positivismo legalista, pero en cualquier caso lo que luce, a nuestros efectos, es el principio general de una vinculación general de la Administración a las normas.

La nueva Constitución española se inscribe también explícitamente en esta dirección utilizando al efecto fórmulas muy próximas a las que acaban de citarse. Así, y reiterando la idea ya expresada en el artículo 9.1 (**los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico**), el artículo 103.1 establece que **la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa ... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho**, expresión que obviamente alude a la necesidad de una conformidad total a las normas —y a los principios que las sostienen— y no a una mera libertad básica de acción con el solo límite externo de las mismas. En Leyes ordinarias se confirma esta concepción, especialmente en la LPA, artículos 40.2 (**el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico**), 48 y 115 (invalides de los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación del poder) y LJ, artículo 83 (1. **La sentencia desestimaré el recurso contencioso-administrativo cuando se ajuste a Derecho el acto o la disposición a que se refiera. 2. La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desvia-**

ción de poder). En este sentido hay que entender la consagración como principio básico en el artículo 9.3 de la Constitución del **principio de legalidad**, que por estar incluido en el Título Preliminar del Texto fundamental, tiene, como ya sabemos (*supra*, Cap.II, II-4), el carácter de decisión política fundamental con valor superconstitucional protegido por el artículo 168.

Así, pues, no hay en Derecho español ningún espacio franco o libre de Ley en que la Administración pueda actuar con un poder ajurídico y libre. Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de someterse a Derecho, han de ser conformes a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen **infracción del Ordenamiento jurídico** y les priva, actual o potencialmente (distinción entre nulidad y anulabilidad), de validez. El Derecho no es, pues, para la Administración una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda ella producirse con su sola libertad y arbitrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa. En términos de Ballbé, que fue entre nosotros el primero que recapituló lúcidamente sobre este mecanismo:

La conexión necesaria entre Administración y Derecho y la máxima que lo cifra — *quae non sunt permissae y prohibita intelliguntur* [lo que no está permitido ha de entenderse prohibido, por diferencia, dice el mismo autor en otro lugar, del principio que rige la vida privada: *permissum videtur in omne quod non prohibitum*: ha de entenderse permitido todo lo que no está prohibido]— implica, ...que toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico; y sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida... Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición.

El principio de legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima (en estos términos, por los demás ya comunes, la Sentencia de 3 de enero de 1979: **«el Derecho objetivo no solamente limita la actividad de la Administración, sino que la condiciona a la existencia de una norma que permita esa actuación concreta, a la que en todo caso debe ajustarse»**). Cómo este mecanismo de cobertura previa se manifiesta en concreto y el modo en que se articula con los poderes administrativos de actuación, intentaremos precisarlo seguidamente. «

Como hemos dicho esta doctrina científica y jurisprudencial figura en cualquier manual desde los más profundos a los más sencillos o de carácter divulgativo.

En concreto en manuales sobre Derecho Local figura en el de Francisco Lliset Borrell (Publicaciones Abella «el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados». Edición de 1985), en cuya página 352 se dice lo siguiente:

«En efecto, es en virtud de la ley que los entes y los órganos pueden desplegar una actividad jurídicamente válida, que se imputa a una determinada persona jurídico-pública, o que debe jurídicamente reputarse inválida cuando se ha excedido aquella actividad de las funciones atribuidas a un ente u órgano, según que la competencia sea, como veremos más adelante, subjetiva (reparto inter-administrativo) u orgánica (reparto interorgánico). La norma legal es la única fuente de la competencia administrativa, sin perjuicio de las transferencias (delegación, avocación o sustitución) legalmente admisibles tanto entre entes como entre órganos.»

Pero es que además lo dice la propia ley de Bases de Régimen Local en su artículo 7:

«1. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales sólo podrán ser determinadas por Ley.»

El precepto es clarísimo y no admite más que una interpretación: no se limita a decir «por ley» sino «sólo por ley» para que no quede ninguna duda de si además de la ley pudiera existir otro mecanismo de habilitación competencial.

IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL EN MATERIA DE COMPETENCIAS.

Entre las competencias municipales no se encuentra la de televisión y sin embargo el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1989, declaró lo siguiente:

1.º Declarar inconstitucionales:

- a) El inciso «y en el artículo segundo» del art. 4.2.
- b) El art. 5 en su totalidad de acuerdo con lo dicho en el Fundamento Jurídico quinto, y por conexión todas las remisiones al mismo contenidas en la presente Ley.
- c) El inciso final («sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley) del art. 20.1 c), y el inciso (sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley) del art. 32.2, en ambos casos en los términos y con el alcance que se precisan en el fundamento jurídico 6.º.
- d) El inciso final (en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario) del art. 20.2.
- e) El inciso final (que regirán en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario en ejercicio de su potestad de autoorganización) del art. 32.2.
- f) El inciso final del art. 48 (y a través del Ministerio de Administración Territorial).

2.º Declarar que el art. 2.2, no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 3.º, extendiéndose este pronunciamiento, por conexión, al art. 25.3.

3.º Declarar que no tiene carácter básico el art. 45.2 b) apartados primero y segundo y que, por tanto, su contenido no es vinculante para las Comunidades Autónomas recurrentes.

4.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Sin embargo, el Tribunal no declaró inconstitucional el artículo 25 que regula las competencias y pudo hacerlo, en caso de haberlo apreciado.

El art. 39.2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 2/1979 de 3 de Octubre) establece lo siguiente:

«El Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier

precepto constitucional haya sido invocado o no en el proceso.»

Esta positivación del principio «iura novit curia» indica que el Tribunal Constitucional, al igual que el Tribunal Supremo, no considera inconstitucional que las corporaciones locales no tengan competencia en materia de televisión.

La Constitución y la garantía institucional de autonomía local no lo exigen, si bien el legislador, si lo estima conveniente, y dentro de su amplio poder configurador a través de la legislación especial puede atribuir a las Corporaciones Locales competencia en el futuro o no hacerlo. Es una opción de política legislativa enteramente libre.

El Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de Octubre de 1989, afirmó lo siguiente:

«Este Tribunal ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 C.E. goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar –STC 84/1982 (R.T. Const. 84)–. Esa garantía institucional supone el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» –STC 32/1982, fundamento jurídico 2.º (R.T. Const. 32)–. Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional.»

La Exposición de Motivos de la propia LBRL, entiende que esta norma «desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualquiera otras normas, presta su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante, su condición formal de ley ordinaria».

Ya hemos visto que el Tribunal Constitucional entiende que la Ley de Bases de Régimen Local respeta la garantía institucional en materia de competencias.

Por tanto la cuestión desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional está plenamente resuelta.

V. EL ARTÍCULO 20.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA RESERVA DE LEY Y SU ALCANCE.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado en diversas sentencias de los medios de comunicación dependientes del Estado y demás entes públicos.

Lo primero que hay que señalar es que de la misma manera que los principios generales del derecho afirman que donde la ley no distingue no cabe distinguir a «sensu contrario», donde la ley distingue hay que distinguir.

En este caso la Constitución ha querido hacer una distinción respecto de los medios de comunicación dependientes de entes públicos que no puede ser desconocida.

El constituyente no ha querido dar a estos medios el mismo tratamiento que a los dependientes de los particulares y ha previsto un apartado, el 3 del artículo 20 de la Constitución en ese sentido.

Entre las Sentencias del Tribunal Constitucional más interesantes cabe destacar la 6/1981 en la que se afirma que existe una reserva de ley y en concreto entre otros extremos se afirma lo siguiente:

«El precepto en cuestión reserva a la Ley sólo la regulación de la organización y el control parlamentario de esos medios, imponiendo, sin embargo al legislador un mandato (la garantía de acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos), que concede a esos grupos al menos el derecho a exigir que no se haga nada por impedir dicho acceso. La libertad de los medios de comunicación, sin la cual no sería posible el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales que el artículo 20 de la Constitución enuncia, entraría seguramente la necesidad de que los poderes públicos además de no estorbarla, adopten las medidas necesarias para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales pudieran oponerle. La cláusula del Estado Social (artículo 1.1) y en conexión con ella el mandato genérico contenido en el artículo 9.2. suponen sin duda actuaciones positivas de este género. No cabe derivar sin embargo, de esta obligación el derecho a exigir el apoyo con fondos públicos a determinados medios privados de comunicación social o la creación o el sostenimiento de un determinado medio del mismo género y de carácter público.»

Existe por tanto, una reserva de Ley, cuyo alcance se ha reproducido, y del citado artículo 20.3 no se deriva derecho a la creación de un medio público directamente.

Previamente a la creación de medios dependientes de entes públicos debe existir una ley de organización y control parlamentario.

El Tribunal Constitucional lo ha establecido como se aprecia con meridiana claridad.

Esta Institución no puede sino compartir esa doctrina que es la que se deduce sin mayor dificultad de la propia interpretación literal del precepto.

VI. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE TELEVISIÓN PRIVADA POR CABLE. SU ALCANCE Y FUNDAMENTO.

El Tribunal Constitucional en tres sentencias (n.º 31/94, 47/94 y 98/94) han reconocido a los particulares **no a la Administración Local** el derecho a la emisión televisiva por cable puesto que la ausencia de regulación legal no puede impedir a los ciudadanos el ejercicio del derecho a la libertad de expresión reconocido el artículo 20.1 de la Constitución.

Estas sentencias engarzan con la doctrina jurídica tradicional de que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley, a diferencia de las Administraciones Públicas que precisan previa habilitación legal.

En efecto, y a modo de ejemplo, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento jurídico Sexto de la sentencia 31/94, de 31 de enero, delimita el alcance de la misma cuando afirma lo siguiente:

«Por lo que hace a la televisión local por cable, la omisión del legislador en su desarrollo, plasmada en la

ausencia de regulación legal del régimen concesional de esa modalidad de televisión, viene de hecho a impedir no ya la posibilidad de obtener la correspondiente concesión o autorización administrativa para su gestión indirecta, sino siquiera la de instar su solicitud, lo que comporta, dentro del contexto de la normativa aplicable, la prohibición pura y simple de la gestión por **los particulares** de la actividad de difusión televisiva de alcance local y transmitida mediante **cable**.»

El ámbito subjetivo de estas sentencias son los particulares, el objetivo la televisión por cable y la «ratio iuris» la falta de regulación legal y el derecho reconocido en el artículo 20.1 de la Constitución.

Ninguna relación guardan estas sentencias con una televisión dependiente de una Ayuntamiento, por ondas hertzianas cuyas emisiones están reguladas legalmente sin que se prevea ninguna competencia de los Ayuntamientos y siendo de aplicación el artículo 20.3 de la Constitución que es el que regula los medios de comunicación dependientes del Estado y el resto de entes públicos.

De esta cuestión se ocupó el Tribunal Supremo en una sentencia que en su momento examinaremos.

Hay que reiterar que en las citadas sentencias no coincide ni un sólo elemento, por el ámbito objetivo, el subjetivo y el fundamento jurídico, con la cuestión objeto del presente informe. Por tanto, es incierto que dichas sentencias hayan reconocido a los Ayuntamientos ninguna competencia en materia de televisión.

De hecho, habría sido imposible que lo hicieran puesto que esas Sentencias responden a unos recursos de amparo de unos particulares, en concreto los siguientes:

En el recurso de amparo n.º 668/90, «Cartagena de Comunicaciones S.A.», «Teledistribución Totana S.A.», Don Antonio Coll Botia, Don Pedro Zapata Menárguez, Sociedad Civil de Don José Antonio Coca Rocha y Dña. Isabel María Martínez Martínez, Don Patricio Gamarra Molina y «Silvestre Martínez Campillo, Francisco Rabadán Navarro y Jesús Roberto Rabadán Navarro, Comunidad de Bienes» que realizaban emisiones de video comunitario o televisión por cable.

En los recursos de amparo n.º 1513/1990 y 2074/1990, «Lady Cocinas S.A. y Teledimo S.A.» que realizaban emisiones de video comunitario o televisión por cable.

En el recurso de amparo n.º 296/1991 «Tele-Satélite Mazarrón» que explotaba un video comunitario o televisión por cable.

En todas las sentencias se otorga al amparo a los recurrentes de los apartados a) y d) del artículo 20.1 de la Constitución Española.

En ningún caso se hace referencia al artículo 20.3 de la Constitución que es el que regula los medios de comunicación dependientes de entes públicos, ni, insistimos, se reconoce ninguna competencia a los Ayuntamientos que son obviamente entes públicos.

A quién se reconoce el derecho y se concede el amparo es a unos particulares y en este sentido hay que poner en relación estas Sentencias con otras anteriores del Tribunal Constitucional que configuran los derechos de expresión e información como derechos de libertad frente al poder.

En este sentido cabe destacar por su claridad la Sentencia n.º 6/1981 de 16 de Marzo, en cuyo fundamento jurídico cuarto se afirma lo siguiente:

«La libertad de expresión que proclama el art. 20,1,a), es un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos y que les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la Ley, e incluso frente a la propia Ley en cuanto ésta intente fijar otros límites que los que la propia Constitución (arts. 20,4 y 53,1) admite. Otro tanto cabe afirmar respecto del derecho a comunicar y recibir información veraz (art. 20,1,d), fórmula que, como es obvio, incluye dos derechos distintos, pero íntimamente conectados. El derecho a comunicar, que en cierto sentido puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión y cuya explicitación diferenciada sólo se encuentra en textos constitucionales recientes, es derecho del que gozan también sin duda todos los ciudadanos, aunque en la práctica sirva sobre todo de salvaguardia a quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica; el derecho a recibir es en rigor una redundancia (no hay comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible), cuya inclusión en el texto constitucional se justifica, sin embargo, por el propósito de ampliar al máximo el conjunto de los legitimados para impugnar cualquier perturbación de la libre comunicación social.

Son estos derechos, derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos. Quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información los ejercen con mayor frecuencia que el resto de sus conciudadanos, pero no derivan de ello ningún privilegio y desde luego no el de transformar en su favor lo que para el común de los ciudadanos es derecho de libertad, en un derecho de prestación que los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información.»

VII. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LAS TELEVISIONES DEPENDIENTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. SU DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD.

Como ya hemos expuesto la Administración se rige por el principio de legalidad con vinculación positiva a la misma.

Hemos visto doctrina científica y jurisprudencial de carácter general, procede ahora analizar específicamente la cuestión de las televisiones dependientes de ayuntamientos a la luz de dicho principio.

En esta cuestión como en todas las que analiza la Institución de El Justicia de Aragón hay que partir del principio de que en última instancia lo que prevalece es la doctrina jurisprudencial.

El Tribunal Supremo como máximo intérprete de la legislación, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional respecto de la constitucionalidad de las leyes, constituye el punto de referencia que todo jurista toma en consideración al analizar cualquier cuestión de derecho.

En este sentido hay que decir que el Tribunal Supremo ya resolvió la cuestión ahora planteada.

En efecto lo hizo en su sentencia de 22 de Mayo de 1989 (Sala 3ª Sección 1ª) y lo hizo con tal claridad que no deja lugar a duda sobre la ilegalidad de las televisiones dependientes de Ayuntamientos.

El caso concreto hacía referencia al Ayuntamiento de Córdoba pero la doctrina es general.

«Promovido recurso de apelación por el Ayuntamiento de Córdoba, el Tribunal Supremo lo desestima, confirmando la sentencia apelada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— El apelante, abandonando las bases en que apoyaba su posición en la primera instancia, hace ahora un planteamiento nuevo del tema litigioso centrandó su argumentación en la regulación de la libertad de expresión del art. 20 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875). Pero ello no es obstáculo para el estudio del tema en el curso de la apelación, pues, aparte otras razones, dicho planteamiento no pasa de ser una argumentación complementaria para justificar la impugnación de la sentencia apelada.

SEGUNDO.— El derecho a la libertad de expresión tiene un carácter rigurosamente definitivo para la existencia de un Estado de Derecho. Pero, en lo que ahora importa y respecto de los medios de comunicación social, ha de recordarse que ya la Constitución advierte que será la ley la que regule la organización de aquellos medios que dependan del Estado o de cualquier ente público — art. 20,3—.

Y así ha sido la Ley 4-1980, de 10 de Enero (RCL 1980\75 y ApNDL 1975-85, 11530), la que ha contemplado normativamente el medio de comunicación social que es la televisión configurándola como un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado. En cuanto servicio público que es, admite conceptualmente una gestión que no se desarrolle por el Estado y así se admite una gestión llevada a cabo por las Comunidades Autónomas —art. 2.º,2, de la Ley 4-1989— y una gestión indirecta por Sociedades Anónimas en virtud de concesión —art. 2º de la Ley 10-1988, de 3 de Mayo (RCL 1988\956)—.

El apelante sin embargo entiende que la Ley 4-1980 infringe el art. 20,1 de la Constitución en la medida en que no prevé la posibilidad de una televisión gestionada por los Municipios.

Tal afirmación, de estar justificada a juicio de la Sala, haría necesario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad prevista en los arts. 163 de la Constitución, 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de Octubre de 1979 (RCL 1979\2383 y ApNDL 1975-85, 13575) y 5º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1º de Julio de 1985 (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 1975-85, 8375), pues siendo la Ley 4-1980 posterior a la Constitución, sólo al Tribunal Constitucional le está dado declarar su nulidad.

Pero no es éste el caso: del art. 20 de la Constitución no deriva en modo alguno la necesidad de que todo Municipio esté habilitado para organizar su propio sistema televisivo y aún así dejando a un lado cuestiones de índole técnica ha de entenderse como una decisión política a adoptar mediante ley la de la organización del sistema televisivo, dentro de los límites que señala la Constitución y que no aparecen vulnerados en el supuesto litigioso.

Así las cosas, sostenida la constitucionalidad de la Ley 4-1980, es clara, por una parte, la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad y por otra, la falta de habilitación legal del Ayuntamiento apelante para

montar un equipo transmisor de televisión en circuito abierto.

TERCERO.— *Procedente será por consecuencia la desestimación del recurso de apelación, sin que en aplicación de los criterios establecidos en el art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional (RCL 1956\1890 y NDL 18435) se aprecie base bastante para formular una expresa imposición de costas.»*

De esta sentencia además de la ilegalidad de la televisión de los Ayuntamientos se deduce a su vez que se invaden competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, amen de afectar a los derechos de las Sociedades Anónimas concesionarias previstas en la Ley de TV privada.

Por su parte la doctrina científica corrobora las tesis del Tribunal Supremo y respecto a la vidriosa cuestión de la titularidad de derechos fundamentales por entes públicos ha señalado entre otros Iñaki Lasagabáster que «la capacidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de Derecho público hay que, afirmarla, dependiendo la misma no de la naturaleza jurídica de la persona sino de la naturaleza (de la esencia diría la doctrina alemana —ihr Wesen Nach—) del derecho, que posibilite su ejercicio por dichas personas jurídicas de derecho público. En ningún caso las personas jurídicas podrían hacer uso de esos derechos para ampliar o modificar sus competencias».

Así lo entendió el Tribunal Supremo.

VIII. EL RÉGIMEN JURÍDICO FINANCIERO DE LA TELEVISIÓN MUNICIPAL.

Como señala la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda en su obra «La ejecución del gasto público, procedimientos y control» (Edición de 1994), «en atención a su contenido la Actividad Financiera se configura como una actividad instrumental: la captación, administración y aplicación de recursos financieros se realizan en cuanto que son el medio para alcanzar unos fines... que constituyen la razón de ser de la Administración.»

Obviamente estos fines son distintos para cada Administración pues distintas son sus competencias, si bien pueden reconducirse a un fin alterno de servicio al interés general a través de la suma de competencias y finalidades específicas de las mismas que en conjunto configuran dicho interés general.

Pero lo que parece evidente es que los gastos de cada Administración por su carácter instrumental deben responder a sus competencias.

Desconocemos si existe consignación presupuestaria para la futura televisión del Ayuntamiento de Zaragoza pero entendemos que si la misma existe debe reputarse ilegal puesto que atiende a una finalidad ilegal.

En caso de no existir nos encontraríamos ante un supuesto clásico de nulidad de pleno derecho.

Como ha señalado la Escuela de Hacienda Pública, ratificando lo que esta Institución ha venido sosteniendo de acuerdo a la legalidad vigente: «La posibilidad de aprobar gastos sin la correspondiente cobertura presupuestaria significaría abrir la puerta al desorden financiero más absoluto.»

«La sanción de nulidad de pleno derecho está así, en nuestra opinión, plenamente justificada.»

«En cuanto a la nulidad de pleno derecho, su significado y alcance se centra en que el acto en que incurre esta clase de nulidad no puede producir ningún tipo de efectos jurídicos, no pudiendo fundarse sobre el pretensión jurídica alguna. El acto nulo de pleno derecho es inválido de raíz sin que quepa convalidación del mismo.»

Por tanto desde el punto de vista del régimen jurídico financiero se vulnera la legalidad, tanto si existe consignación presupuestaria como si no.

IX. LA INVASIÓN DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y LAS OBLIGACIONES LEGALES DEL JUSTICIA EN DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.

De los apartados anteriores en especial el I, II, IV y VII se deduce que la implantación de una televisión dependiente de un Ayuntamiento y en concreto del de Zaragoza por su ámbito geográfico, supondría una invasión de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Aragón, de un fuerte impacto.

La sentencia del Tribunal Supremo citada en el apartado VII es decir, la de 22 de Mayo de 1989, hace referencia expresa a las competencias de las Comunidades Autónomas y ya indicamos en ese apartado que se produciría una invasión de competencias lo que daría lugar a un conflicto positivo de competencias.

El artículo 29 de la Ley de El Justicia de Aragón establece lo siguiente:

«Además de lo dispuesto en el artículo 27 y cuando la violación del Estatuto provenga de la actuación de una Corporación Local aragonesa, El Justicia podrá dirigirse a ésta sugiriéndole la medida a adoptar. Le dará cuenta igualmente de que ha puesto el caso en conocimiento de las Cortes de Aragón»

En estos momentos todavía no se ha creado la Televisión dependiente del Ayuntamiento de Zaragoza; puesto que únicamente se ha realizado un estudio técnico a través de un contrato de asistencia, sin haberse adoptado los acuerdos plenarios precisos para dicha creación. Tampoco tenemos documentación fehaciente sobre la creación de otras televisiones dependientes de municipios aragoneses.

En todo caso y como conclusión podemos afirmar que se produciría una violación del Estatuto de Autonomía de Aragón, a la vista del marco legal existente en la actualidad, en el momento en que el Ayuntamiento de Zaragoza o cualquier otro municipio ubicado en territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobaran la creación de televisiones de ellos dependientes y sería en ese instante, si llega a producirse, cuando habría que proceder en la forma indicada en el artículo 29 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, dado que existiría una evidente actuación ilegal de la correspondiente Corporación Local, con invasión de las competencias autonómicas en la materia y sin soporte alguno en el ordenamiento jurídico.

Este informe será remitido a las Cortes de Aragón para su conocimiento, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, interesando su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de modo que todos los Ayuntamientos existentes en nuestra Comunidad Autónoma tengan perfecta noticia de su contenido.

El Informe fue publicado íntegramente en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº138, de 19 de septiembre.

Expediente D II - 47/94 - DEA

INFORMESOBRE LOS LÍMITES DIOCESANOS DE ARAGÓN

Diversas informaciones publicadas en el mes de abril de 1994 vinieron a poner de manifiesto nuevamente la falta de coincidencia de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón con los límites territoriales de las diócesis de la Iglesia Católica en Aragón, y denunciaban los problemas que esta falta de armonía comporta. Conscientes de la trascendencia de esta cuestión por la relevancia de la Iglesia Católica en la vida de esta Comunidad Autónoma, tomamos la determinación de emitir un Informe con la pretensión de dar luz sobre las consecuencias jurídicas de la armonización de los límites.

El Informe, que tiene fecha 19 de abril de 1994, se emitió en ejercicio de la función de defensa del Estatuto, por cuanto el artículo 6.2.a) del Estatuto de Autonomía de Aragón encomienda a los poderes públicos aragoneses la misión de facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social.

Debemos precisar que el Informe ha intentado ser plenamente respetuoso con los derechos de la Iglesia, y en especial con el derecho de organizarse libremente.

«MARCO GENERAL

El artículo 1.1 del Acuerdo suscrito el día 3 de enero de 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos establece que «El Estado Español reconoce a la Iglesia Católica el derecho de ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y el especial las de culto, jurisdicción y magisterio».

Esta declaración es consecuencia natural de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Española que, tras afirmar que «se garantiza la libertad ideológica, religiosa, y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley», añade, en su párrafo tercero que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

Por todo ello, añade el apartado 2 del artículo I del Acuerdo antes mencionado que «la Iglesia puede organizarse libremente. En particular, puede crear, modificar o suprimir Diócesis, parroquias, y otras circunscripciones territoriales, que gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta sea notificada a los órganos competentes del Estado».

El principio es, por tanto, la plena autonomía de la Iglesia Católica para organizarse libremente dentro del territorio español.

Ahora bien, cabe preguntarse cuáles pueden ser los criterios que deben presidir esa organización. Para ello podemos tomar como partida el mismo Acuerdo de 3 de enero de 1979 sobre Asuntos Jurídicos, cuyo artículo I precisa en su apartado 2, párrafo tercero:

«Ninguna parte del Territorio español dependerá de Obispo cuya sede se encuentre en territorio sometido a la soberanía de otro Estado y ninguna Diócesis o circunscripción territorial española comprenderá zonas de territorio sujeto a soberanía extranjera».

Sólo se establece una excepción: El Principado de Andorra continuará perteneciendo a la Diócesis de Urgel. La razón es obvia dado que el Obispo de la Seo de Urgel es copríncipe de Andorra.

Con carácter general, por tanto, se establece en el Acuerdo comentado un principio de armonización de la organización territorial de la Iglesia con los límites territoriales de España. Ninguna parte del territorio español puede depender de Obispo cuya sede se encuentre en el extranjero, y, por otro lado, ninguna Diócesis española comprenderá zonas de territorio sujeto a soberanía extranjera (salvo Andorra). Los motivos parecen claros: la armonización tiene ventajas (las relaciones jurídicas que surgen entre los dos ámbitos se puede ordenar de un modo más sencillo y eficaz...) y no parece tener ningún inconveniente.

ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LÍMITES DIOCESANOS

Los límites de las Diócesis existentes hoy en España son fruto, en bastantes casos, de un largo proceso histórico, habiendo quedado establecidos, en muchas de ellas, antes de la división de España en provincias, que como es bien sabido se realizó en el siglo pasado (1833). Sin embargo, la Iglesia Católica ha sido sensible a las nuevas circunstancias políticas derivadas de la división provincial de manera que con el transcurso de los años ha creado nuevas diócesis acomodadas a la nueva situación, o ha adaptado los límites territoriales de las mismas.

Así, por ejemplo, el Concordato de 1851 llevó a cabo una nueva división y delimitación de las diócesis y tras él se erigieron las nuevas diócesis de Vitoria (1861) y Madrid (1885). En el siglo XX se ha mantenido la misma tónica de creación de diócesis acomodadas a la división provincial: Bilbao (1949), San Sebastián (1949), Albacete (1949) y Huelva (1953).

Por poner ejemplos recientes y relativos a Aragón, podemos citar el Decreto pontificio «Cesaraugustae et Aliarum», de 1 de enero de 1956, en cuya virtud la diócesis de Albarracín perdió las parroquias de Huélamo (Cuenca) y Motos (Guadalajara), que pasaron a las diócesis de Cuenca y Sigüenza-Guadalajara, respectivamente.

En ese mismo Decreto, se circunscribió el área archidiocesana de Zaragoza (antes más amplia porque incluía Calahorra y Pamplona) a los obispados aragoneses, salvo Jaca que quedaba unido a la provincia eclesiástica de Pamplona.

La Constitución Española de 1978 ha alumbrado un Estado que se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, dotadas de un notable poder político y que ejercen un importante número de competencias. A priori, puede pensarse que el principio de armonización de límites territoriales que consagra el artículo I, 2, párrafo tercero del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, antes comentado, puede trasladarse sin inconveniente alguno al ámbito de la organización territorial de España en Comunidades Autónomas, especialmente si tenemos en cuenta los precedentes existentes ya desde el siglo pasado.

Hay que tener en cuenta que el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede fue firmado en 1979, cuando la configuración del Estado Autonómico estaba en embrión. Hoy, 15 años después, aún cuando el proceso no está concluido, sí que podemos decir que las Comunidades Autónomas son estructuras políticas territoriales consolidadas, y que, dado el volumen de competencias que ejercen, son inevitables interlocutoras de la Iglesia Católica en algunos importantes ámbitos en los que ésta actúa (educación, cultura, matrimonio ...). Parece por ello conveniente, en vía de principio, y desde el punto de vista de la coordinación y la eficacia, que las circunscripciones eclesiásticas vengan a coincidir con las del Estado en el nivel de Comunidades Autónomas.

Es necesario, por ello, analizar, en el caso concreto de Aragón, los diversos ámbitos en los que se produce el encuentro entre las actividades de la Iglesia Católica y la actuación de los poderes públicos, con el fin de comprobar el grado de importancia de la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón. En la medida en que esta intervención, por razón de las competencias que tiene asumidas, sea significativa, se hará más necesario la armonización de los ámbitos territoriales, dado que las disfunciones y desajustes serán mayores.

ÁMBITOS DE ENCUENTRO

I. Educación.— El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma aprobada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, establece:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.»

Por ello, y sin perjuicio de la necesaria concreción que se realizará en la Comisión Mixta de Transferencias y que culminará en los correspondientes Reales Decretos, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene atribuida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Por su parte, la Iglesia Católica tiene reconocidas por el Estado Español importantes atribuciones en el ámbito de la enseñanza. El Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito el 3 de enero de 1979 entre la Santa Sede y el Estado Español, faculta a la Iglesia católica para establecer Seminarios Menores diocesanos y religiosos que podrán ser calificados como centros educativos de acuerdo con la legislación general (artículo VIII).

La Iglesia está también facultada en el mismo Acuerdo que estamos comentando (artículos IX, X y XI) para crear centros docentes de nivel no universitario, cualquiera que sea su grado y especialidad, así como Universidades, Colegios Universitarios, Escuelas Universitarias u otros Centros Universitarios. En todos estos casos, deberán acomodarse a la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer sus actividades.

Por ello, la diócesis de Lleida puede crear o mantener todo tipo de actividades educativas dentro de su territorio

que comprende un importante número de poblaciones aragonesas. En el caso de que alguna actividad se realice dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, las relaciones jurídico-administrativas que implique deberán ser mantenidas (una vez culminado el proceso de traspaso) con la Diputación General de Aragón.

Pueden producirse disfunciones en esta relación por cuanto la sede del Obispado de Lleida y la mayor parte de su territorio están ubicadas dentro de los límites de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con la que deberá mantener el Obispado las relaciones educativas en cuanto a este territorio.

2. Cultura.— El artículo 35.1.22ª del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de:

«Cultura, con especial referencia a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, velando por su conservación y promoviendo su estudio.»

El artículo 36.1.3ª del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye, por su parte, a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de:

«El patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma.»

La Iglesia Católica tiene un importantísimo patrimonio cultural, con relación al cual ha manifestado reiteradamente su voluntad de ponerlo a disposición de la sociedad. El Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito el 3 de enero de 1979 entre la Santa Sede y el Estado Español, recoge esta intención al proclamar solemnemente, en su artículo XV:

«La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su conservación e impedir cualquier clase de pérdidas, en el marco del artículo 46 de la Constitución.»

La acción administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre los bienes del patrimonio de la diócesis de Lleida ubicados en territorio aragonés es muy intensa. En especial, la actividad de colaboración en la conservación y recuperación del patrimonio inmobiliario y mobiliario tiene una especial entidad (a través del Departamento de Educación y Cultura y del Servicio Regional de Arquitectura del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón). También es destacable, por su valor histórico y artístico, el patrimonio documental (archivos parroquiales, bibliotecas...), con relación al cual se produce la actuación del Departamento de Educación y Cultura.

Nos encontramos, de nuevo, con una relación jurídico-administrativa muy intensa entre diversos servicios específicos de la Diputación General de Aragón y una diócesis cuya sede está ubicada dentro del ámbito territorial de otra Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la inevitable centralización de diversos bienes de especial valor (cuadros, estatuas, documentos...) en lugares con medidas de seguridad adecuadas tiene el efecto no deseado de sustraer a los católicos aragoneses habitantes de poblaciones ubicadas en la diócesis de Llei-

da, del disfrute de esos objetos, que al ser trasladados a otra Comunidad Autónoma, quedan bajo la acción administrativa de las autoridades de la misma.

En definitiva, el traslado de esos bienes a territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Museo Diocesano de Lleida, Archivo Diocesano de Lleida...), impide o dificulta, al menos, la contemplación y disfrute de obras de arte que pertenecen a la Iglesia, pero que tienen una innegable connotación aragonesa desde todos los puntos de vista: religioso, histórico, artístico y cultural.

OTRAS CUESTIONES

Podemos mencionar otros supuestos en los que se produce algún tipo de colisión. Sin ánimo de agotar los ejemplos, nos podemos detener en **la institución testamentaria en favor del alma** regulada en el artículo 747 del Código Civil, según el cual:

«Si el testador dispusiere del todo o parte de sus bienes para sufragios y obras piadosas en beneficio de su alma, haciéndolo indeterminadamente y sin especificar su aplicación, los albaceas venderán los bienes y distribuirán su importe, dando la mitad al diocesano para que lo destine a los indicados sufragios y a las atenciones y necesidades de la Iglesia, y la otra mitad al Gobernador Civil correspondiente para los establecimientos benéficos del domicilio del difunto, y, en su defecto, para los de la provincia.»

De acuerdo con este precepto, el Obispo correspondiente puede distribuir la mitad de las herencias en el caso de la Institución en favor del alma. Es posible, por ello, que fallecido en territorio aragonés perteneciente a la diócesis de Lleida un ciudadano que halla realizado esta disposición, la mitad de sus bienes puede ser dedicada por el Obispo de Lleida para atenciones benéficas u otras necesidades en Cataluña.

CONCLUSIÓN

Con pleno respeto a la potestad de la Iglesia de autoorganizarse, parece aconsejable, por razones de coordinación de las actividades de la Iglesia en las que se relaciona necesariamente con las estructuras territoriales del Estado Español (y en especial la educación y la cultura), que haya una armonización de las estructuras organizativas de ambos entes.

En la medida en que España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, entes dotados de poder político y que ejercen un considerable número de competencias administrativas (y en concreto, en materia de educación, cultura y patrimonio histórico), parece defendible sostener la armonización de los límites de las diócesis con los de las Comunidades Autónomas en las que se ubican.

La armonización de los límites territoriales de las diócesis aragonesas con los límites de la Comunidad Autónoma de Aragón puede reportar importantes ventajas de eficacia en la gestión administrativa de aquellas actividades que realice la Iglesia Católica en el territorio de Aragón. Además, favorecerá la participación de los ciudadanos aragoneses que habitan en territorios integrados en diócesis no aragonesas, en la vida política, econó-

mica, social y cultural de la Comunidad Autónoma de Aragón.»

De este Informe se dio traslado al Excelentísimo y Reverendísimo Sr. Nuncio Apostólico de la Santa Sede en España para su conocimiento y efectos. Asimismo, se remitió copia del mismo para su conocimiento al Excelentísimo y Reverendísimo Sr. Presidente de la Conferencia Episcopal Española, al Excelentísimo Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, al Excelentísimo Sr. Presidente de las Cortes de Aragón y al Excelentísimo Sr. Ministro de Justicia.

El día 21 de junio, con motivo de la festividad de San Ramón, tuvo lugar en Roda de Isábena un acto en el que, tras una sesión de trabajo con las autoridades eclesiásticas de la zona oriental de Aragón integradas en la diócesis de Lérida (arciprestes de Ribagorza Occidental, Litera, Bajo Cinca y Cinca Medio) en la se debatió el Informe que acabamos de reproducir, el Justicia, a continuación, se pronunció públicamente sobre su contenido, en un acto que tuvo lugar en el Presbiterio Mayor de la Catedral.

Dada la gran repercusión pública de este acontecimiento se abrió una puerta a la esperanza de una pronta solución al problema de los límites. En tal sentido se han mantenido diversos contactos con autoridades eclesiásticas y del Ministerio de Justicia.

Sin embargo, en el momento de redactar este Informe, junto a algunos indicios positivos, han aparecido algunos factores negativos que no podemos dejar de reseñar. En concreto, la convocatoria de un Concilio de la Iglesia catalana, cuya sesión de apertura ha tenido lugar el día 21 de enero de 1995 en Tarragona, afecta a las parroquias de la zona oriental de Aragón, que han sido convocadas al mismo. Los arciprestes del Bajo Cinca, Cinca Medio, Litera y Ribagorza y los otros sacerdotes aragoneses invitados han tomado la postura de no asistir por considerarlo un «Concilio dirigido a la sociedad catalana» y sentirse, por lo tanto, «ajenos a él».

Deseamos que 1995 sea un año de «buenas noticias» para la resolución de este grave problema que afecta al pleno ejercicio de los derechos de participación en la vida política, económica, social y cultural aragonesa de casi 100.000 ciudadanos de nuestra tierra.

Expediente D II - 25/94 - DEA

Se incluye también en este apartado un expediente abierto con relación a los problemas que para Aragón puede representar la adopción por la Comunidad Foral de Navarra de un conjunto de medidas de apoyo a la inversión, a través de la **Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias** (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 10, de 12 de enero de 1994).

El Presidente del Gobierno, al apreciar la posible inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15 y la Disposición Adicional primera de esta Ley Foral 12/1993, interpuso **recurso de inconstitucionalidad** que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con el número **549/1994**.

Esta materia tiene una especial relevancia, pues los efectos de estas medidas incentivadoras en las regiones limítrofes (que obviamente tendrán un sentido contrario, desincentivador de las inversiones) pueden determinar una degradación del tejido industrial de nuestra Comunidad Autónoma y, consecuentemente, un empobrecimiento de Aragón.

Debemos recordar que la Constitución Española consagra los principios de igualdad y solidaridad, declarando de modo

expreso en su artículo 138 que *«el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...»*

Asimismo el artículo 139 de la Constitución reconoce a todos los españoles los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado sin que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. El principio de solidaridad también está presente en el artículo 156.1 de la Constitución al afirmar que *«las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles»*.

Debemos recordar que el año anterior ya habíamos iniciado el seguimiento de unas iniciativas de la Comunidad Autónoma Vasca que fueron conocidas como «vacaciones fiscales» (**expediente D II - 22/93 - DEA**)

En concreto, las medidas estaban contenidas en las siguientes normas:

- Norma Foral de Vizcaya 5/1993, de 24 de junio (B.O. Vizcaya de 7 de julio de 1993).
- Norma Foral de Guipúzcoa 11/1993, de 26 de junio (B.O. Guipúzcoa de 8 de julio de 1993).
- Norma Foral de Álava 18/1993, de 5 de julio (B.O. Álava de 16 de julio de 1993).

A diferencia de la inactividad mostrada por la Diputación General de Aragón a pesar de la Sugerencia que le hicimos y de la que dimos cuenta en el anterior Informe, el Gobierno de La Rioja presentó un recurso ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (con el nº. 2684/93), siendo demandados el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales (Vizcaya, Guipúzcoa y Álava). También el Gobierno de la Nación recurrió las medidas fiscales vascas.

En último término debemos comentar que también hemos incluido en este apartado dos expedientes que se encuentran todavía en tramitación al día de hoy en los que realizamos el seguimiento de dos ponencias creadas en el seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas de las Cortes Generales:

- **Ponencia para el estudio de la reforma de la Constitución** (en relación con la adecuación del Senado a Cámara territorial) - Expediente D II - 141/94 - DEA (en tramitación).
- **Ponencia para el estudio de los enclaves territoriales** - Expediente D II - 33/94 - DEA (en tramitación).

En último término, debemos reseñar que hemos emitido un informe, a petición de un ciudadano sobre el uso indebido por parte de las instituciones aragonesas del término **«Gobierno de Aragón»** en lugar del correcto de **«Diputación General»** (Expediente D II - 58/94 - DEA). En ese informe comunicamos al ciudadano nuestro acuerdo con su observación, indicándole que en diversas ocasiones nos habíamos dirigido a la Diputación General de Aragón al objeto de que se observasen fielmente los términos empleados por el Estatuto de Autonomía y la Ley 3/1984, en tanto no se modifiquen (circunstancia que previsiblemente se producirá con la aprobación del Proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, que actualmente se está tramitando en las Cortes.

II. DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

Antes de iniciar la exposición de actuaciones efectuadas en este Departamento a lo largo de 1994, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo, se inserta un gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados a lo largo de los distintos años.

	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
Exped. incoados	107	56	46	69	24	10	26
Exped. archivados	109	62	41	74	15	15	18

RELACIÓN NUMÉRICA DE EXPEDIENTES EN 1994

Expedientes abiertos	107
Expedientes procedentes de 1993	6
TOTAL EXPEDIENTES	113
Expedientes archivados	109
Expedientes en trámite	4

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Expedientes sobre Decretos	99
Expedientes sobre otras disposiciones	3
Otros expedientes	5
Expedientes sobre Derecho Civil Aragonés	6

1. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma aragonesa

1.1. Expedientes referidos a decretos

Debido al gran número de Decretos que han sido objeto de examen a lo largo del año (**99** en total), prescindiremos de su mención pormenorizada y nos limitaremos a analizar aquellos en los que hemos encontrado justificado realizar algún tipo de actuación.

Comenzaremos por los Decretos en los que hemos dirigido Recomendación Formal a la Diputación General de Aragón, por haber entendido que en ellos existían infracciones al ordenamiento jurídico aragonés.

Haremos mención, a continuación, a un expediente en el que hemos hecho una Sugerencia Formal al haber detectado el mismo error que ya pusimos de manifiesto en 1993 con relación a otros tres Decretos. Se trata de un Decreto dictado para modificar parcialmente un determinado régimen jurídico, y en el que, por tanto, se incluye un artículo concreto que sustituye a otro anterior que regulaba la misma materia. Pues bien, aunque la sustitución de un texto por otro supone necesariamente la derogación del antiguo, en el Decreto estudiado, como en los tres que mencionamos el año pasado, **se ha añadido una Disposición Derogatoria expresa que produce como efecto adicional la derogación de la nueva redacción dada a la materia concreta de que trata.**

Finalmente, comentaremos otros Decretos en los que hemos observado la existencia de anomalías de diferente entidad, algunas de ellas importantes, en especial en relación con el empleo sistemático de la **corrección de errores** como método de modificación de las normas jurídicas.

1.1.1. Recomendaciones formales

Se han realizado un total de **7 recomendaciones formales** a la Diputación General de Aragón. Seis de ellas han sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón, conforme preceptúa el artículo 34 de la Ley reguladora de la Institución del Justicia de Aragón. **Tres** de las Recomendaciones han sido **aceptadas** por la Diputación General de Aragón (si bien una de ellas sólo en parte), **una** ha sido **rechazada** y **tres** no han sido contestadas.

1.1.1. A) Expediente D II - 8/94 - TOJA

Decreto 223/1993, de 22 de diciembre, por el que se crea el Laboratorio de Bajas Actividades de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El análisis de este Decreto (publicado en el B.O.A. n.º 4 de 10 de enero de 1994) motivó que nos dirigiéramos el día 6 de abril de 1994 a la Diputación General de Aragón, formulando las siguientes consideraciones:

PRIMERO.— *El Decreto tiene como finalidad la creación del Laboratorio de Bajas Actividades de la Comunidad Autónoma de Aragón como servicio integrado orgánicamente en el Departamento de Medio Ambiente y que depende del Consejero titular del mismo, a fin de cumplir diversas funciones relacionadas con el estudio y control de la radioactividad.*

SEGUNDO.— *Los artículos 6 y 7 del Decreto examinado incluyen disposiciones referentes al personal adscrito al Laboratorio.*

*En concreto, y aunque no se dice de modo expreso, en el artículo 6.º parece configurarse el puesto de **Director del Laboratorio** como de **libre designación**, dado que es nombrado y cesado por la Diputación General, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, entre funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior. Estos requisitos coinciden con los establecidos por el artículo 37 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.*

*El rango del puesto es, por tanto, necesariamente a la vista de los artículos citados, **el propio de un Jefe de Servicio o equivalente**, debiendo excluirse cualquier otra posibilidad (no puede ser Jefe de Sección o rango equivalente, pues éste es un mero órgano interno de funcionamiento, mientras que el Decreto regula auténticas competencias para el Director, configurándolo como un órgano administrativo con entidad propia, que incluso puede ejercer funciones que le delegue el Consejero de Medio Ambiente; tampoco puede ser Director General o cargo de rango equivalente dado que el desempeño del puesto está limitado a funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior, mientras que, de acuerdo con la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, pueden ser Directores Generales o cargos de rango equivalente todos los funcionarios de carrera, con independencia del Cuerpo o Escala a que pertenezcan y de la titulación académica que*

posean, no siendo posible que esto pueda ser alterado por vía reglamentaria, pues vulneraría el principio de jerarquía normativa).

El artículo 5, apartado e) del Decreto atribuye como competencia al Consejo Rector la de proponer a la Diputación General el nombramiento de Director. Esta previsión entra en contradicción con el artículo 6 del mismo Decreto, que atribuye esta competencia de hacer la propuesta al Consejero de Medio Ambiente y reduce la función del Consejo Rector a ser oído por el Consejero, antes de que éste formule la propuesta. Más grave es que el artículo 5, e) además vulnera el procedimiento establecido por el artículo 30.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma, que atribuye también la competencia para proponer el nombramiento de estos puestos de libre designación al Consejero Titular del Departamento a que estén adscritos.

*En consecuencia, la regulación introducida por el artículo 5, apartado e) **vulnera el principio de jerarquía normativa** al entrar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública.*

*De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, **las disposiciones administrativas de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a las Leyes, siendo nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan este mandato.***

*El artículo 7 del Decreto regula la figura del **Subdirector Técnico** y la posibilidad de que se creen diversas áreas de trabajo, a cuyo frente existirían **Jefes de Área**. Estos puestos estarían subordinados al Director del Laboratorio, dependiendo jerárquicamente de él.*

El Decreto no establece si el desempeño de estos puestos está limitado a los funcionarios o abierto en algún caso, por la naturaleza de los conocimientos técnicos que se puedan requerir, al personal laboral. Tampoco se regula el rango de los puestos, con la consiguiente inseguridad jurídica, pues las denominaciones que se les asignan no coinciden con las que con carácter general establece el artículo 34 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, según la cual: «Los Departamentos se estructuran en Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados u órganos de rango equivalente.» Es evidente que la Diputación General puede escoger, por mor de su potestad de autoorganización, las denominaciones de los puestos que tenga por conveniente, pero las claras razones legales que acabamos de exponer obligan a la Diputación General de Aragón a reconducir estos puestos a uno de los rangos o categorías que define la Ley 3/1984.

*Por otra parte, y frente a lo anterior, sí se regula el nombramiento, atribuyendo la competencia al **Consejero de Medio Ambiente (a propuesta del Consejo Rector del Laboratorio)**.*

Esta regulación conculca de modo evidente, en cuanto al personal funcionario, el contenido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada por Ley 3/1993, de 15 de marzo, dado que la provisión ordinaria de puestos de trabajo sólo se puede hacer por dos procedimientos, y siempre con convocatoria pública:

***1. Concurso de méritos.** La resolución del procedimiento corresponde al Director General de la Función*

Pública, según el artículo Tercero, apartado 2 de la Ley 3/1993, y en ningún caso puede intervenir el Consejero de Medio Ambiente, salvo para dar posesión a los adjudicatarios de los puestos, una vez resuelto el concurso (de acuerdo con el artículo 7.1.4 del Decreto 14/1992, de 18 de febrero, dado que se trata de jefes de unidades orgánicas). Y menos aún puede intervenir haciendo la propuesta el Consejo Rector, del que no podemos concebir, en modo alguno, cómo se le puede atribuir en el Decreto el papel determinante para que se nombre al Subdirector Técnico y a los Jefes de Área.

En efecto, ordenada la convocatoria por Resolución del Director General de la Función Pública (según dispone el artículo tercero, apartado 2 de la Ley 3/1993, de 15 de marzo), y publicada en el Boletín Oficial de Aragón con los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo 31 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, el concurso se tramita por el procedimiento regulado en el artículo 14 del Decreto 172/1992, de 17 de septiembre, por el que se reglamenta la provisión de puestos de trabajo, y se resuelve finalmente por el Director General de la Función Pública, como, según ya hemos dicho, dispone el artículo tercero, apartado 2 de la Ley 3/1993, de 15 de marzo.

2. Libre designación. El nombramiento y cese de estos funcionarios corresponde a la Diputación General, a propuesta del Consejero titular del Departamento a que estén adscritos, previa convocatoria por el de Presidencia y Relaciones Institucionales, si implican jefatura de unidad orgánica o desempeño de responsabilidades de rango directivo, como sucede en el presente caso, en que nos encontraríamos con jefaturas de unidades orgánicas (Subdirector Técnico y Jefes de Área).

En este caso, por tanto, la intervención del Consejero de Medio Ambiente sólo podría consistir en la propuesta, previa convocatoria del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y nunca podría ser el nombramiento como tal. En consecuencia, siendo competente para la propuesta según la Ley el Consejero de Medio Ambiente, no es posible que el Decreto atribuya esta competencia al Consejo Rector.

Por todo ello, **la regulación introducida por el Decreto 223/1993 en cuanto al nombramiento de Subdirector Técnico y Jefes de Área vulnera el principio de jerarquía normativa** al entrar en contradicción con el contenido de los artículos 11, 12, 30 y 31 de la Ley de Ordenación de la Función Pública y con lo que dispone, con relación a las competencias del Director General de la Función Pública, el apartado 2 del artículo tercero de la Ley 3/1993, de 15 de marzo.

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, **las disposiciones administrativas de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a las Leyes, siendo nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan este mandato.**

Por otra parte, y para el supuesto de que alguno de los puestos de trabajo pudiera ser provisto por personal laboral al amparo del artículo 8,2,g) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria

para su desempeño), **se estaría vulnerando el procedimiento que establece el artículo 34 del vigente Convenio Colectivo para el personal laboral de la Diputación General de Aragón, para la provisión de puestos de trabajo del personal laboral** (con relación al cual, por otra parte, sería anómalo hablar, como hace el Decreto de «nombramiento», pues este término sólo se puede emplear con el personal funcionario).

En efecto, el complejo procedimiento allí establecido, que en todo caso requiere convocatoria pública, y que es ocioso reproducir aquí, es sustituido insólitamente por una mera propuesta del Consejo Rector y el consiguiente nombramiento por el Consejero de Medio Ambiente.

TERCERO.— El artículo 8 del Decreto examinado regula los recursos económicos del Laboratorio de Bajas Actividades.

El Laboratorio, como hemos expuesto antes, es un servicio administrativo integrado orgánicamente en el Departamento de Medio Ambiente y dependiente del Consejero titular del mismo.

La Administración de la Comunidad Autónoma, según proclama de modo solemne el artículo 29 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, tiene personalidad jurídica única. Por excepción es posible crear organismos con personalidad jurídica diferenciada y patrimonio propio para la administración de algún servicio público o de algunos bienes o para la realización de alguna actividad económica, pero en este caso, la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma exige que sean creados por Ley de Cortes de Aragón (artículo 6).

El Laboratorio creado por el Decreto 223/1993 es, por tanto, un servicio administrativo sin personalidad jurídica.

La personalidad jurídica implica aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, o, lo que es lo mismo, para devenir sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas. Es la Administración de la Comunidad Autónoma la que tiene personalidad jurídica y no los órganos que la integran, los cuales, por consiguiente, no pueden ser titulares de derecho alguno.

Dado lo anterior, es inexplicable que el apartado b) del artículo 8 considere al Laboratorio de Bajas Actividades como posible titular de subvenciones, aportaciones voluntarias, donaciones, legados o herencias.

Más grave es todavía que en el indicado apartado se introduzca una norma que **vulnera el principio de unidad de caja** consagrado en el artículo 19 de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma, y la **reserva de ley** que dicho precepto establece, al afirmar:

«Los recursos de la Comunidad Autónoma se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca la afectación de algunos recursos a finalidades determinadas».

Es decir, todos los ingresos de la Comunidad Autónoma están centralizados en una tesorería única a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos. De estos fondos generales ha de partirse en la asignación correspondiente de recursos para los diferentes programas de gasto. Este principio no admite como excepción más que aquellos casos en que una Ley así lo establezca.

No es posible realizar la afectación de ingresos concretos a fines específicos por medio de una norma reglamentaria, como se ha pretendido en el presente caso, pues

vulnera el principio de jerarquía normativa al no respetar el contenido del artículo 19 de la Ley 4/1986, de 4 de junio.

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, las disposiciones administrativas de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a las Leyes, siendo nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan este mandato.

El apartado c) del artículo 8 es incongruente por los mismos motivos antes apuntados: El Laboratorio es un mero órgano administrativo sin personalidad jurídica y no puede ser considerado, en ningún caso, titular de bienes, ni de trabajos o investigaciones. Los rendimientos o productos de bienes, trabajos e investigaciones, por otra parte, siempre deberán integrarse en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y solo a través del Presupuesto podrán canalizarse como créditos en los programas correspondientes al Laboratorio.

El contenido del apartado a) del citado artículo no plantea especial problema, en cuanto que se limita a afirmar que el Laboratorio tendrá los créditos que anualmente le asignen los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Nada habría sucedido aunque no se hubiera incluido, pues los créditos en favor del servicio administrativo del Laboratorio de Bajas Actividades resultarán de la Ley de Presupuestos y nunca de esta vacía previsión reglamentaria.

Otro tanto puede decirse del contenido del apartado d). El Laboratorio tendrá los recursos adicionales que le atribuyan las Leyes, aunque nada diga el Decreto sobre esta cuestión. Por tanto, estamos ante un nuevo precepto innecesario.

CUARTO.— Como conclusión, podemos apuntar que en el Decreto se ha regulado un servicio administrativo sin personalidad jurídica utilizando modelos propios de los servicios personificados (organismos autónomos), los cuales, por otra parte, se crean por Ley de Cortes, y no por un simple Decreto. Por ello se ha considerado al Laboratorio como titular de bienes y derechos y se han establecido diversas normas sobre su personal. En esta confusión de modelos pensamos que está el origen de los errores detectados.

Todo ello nos condujo a realizar las siguientes Recomendaciones:

1.º Efectuar RECOMENDACIÓN FORMAL a la Diputación General de Aragón para que derogue los apartados e) y h) del artículo 5 y modifique el artículo 7 del Decreto 223/1.993, de 22 de diciembre, por vulnerar el sistema establecido por los artículos 11, 12, 30 y 31 de la Ley de Ordenación de la Función Pública y el apartado 2 del artículo tercero de la Ley 3/1993, de 15 de marzo.

2.º Efectuar RECOMENDACIÓN FORMAL a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 8 del Decreto 223/1.993, de 22 de diciembre, por vulnerar el artículo 19.1 de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3º SUGERIR a la Diputación General de Aragón que establezca de modo claro el rango de los puestos que se crean en el Decreto 223/1993, de 22 de diciembre, teniendo en cuenta el sistema establecido por el artículo 34 de la Ley 3/1984, de 22 de junio. Asimismo, que defina de modo claro las demás características de los mismos.

4.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.

La Recomendación fue publicada en el B.O.A. n.º 49, de 22 de abril de 1994, si bien no ha sido contestada por la Diputación General de Aragón.

1.1.1.B) Expediente D II - 45/94 - TOJA

Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/93, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

Una vez examinado el Decreto 57/1.994, de 23 de marzo, nos dirigimos a la Diputación General de Aragón el día 6 de junio de 1994 formulando las siguientes consideraciones:

PRIMERO.— La citada disposición reglamentaria se ha dictado en desarrollo de la Ley de Cortes de Aragón 1/1.993, de 19 de Febrero, y viene a reemplazar al Decreto 21/1993, de 6 de abril, que contenía diversas disposiciones que restringían el contenido de la Ley 1/1993, con vulneración del principio de jerarquía normativa, por lo que fue objeto de una Recomendación Formal de esta Institución de fecha 24 de junio de 1993 (expediente D II - 19/93 - TOJA).

Asimismo, el Decreto analizado pretende, como afirma su propia Exposición de Motivos, «simplificar la tramitación administrativa de las solicitudes, proporcionando mayor precisión y efectividad al aspecto de inserción social del Ingreso Aragonés de Inserción y lograr una mayor cobertura social del mismo». Con ello se da cumplimiento al contenido de la Sugerencia formulada por esta Institución el día 19 de enero de 1994 (Expediente D I - 248/93/C).

El Decreto 57/1994, que estamos analizando, ha sido objeto de una corrección de errores, publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 46, de 15 de abril de 1994.

SEGUNDO.— El artículo 28 del Decreto 57/1994 regula el procedimiento de resolución de las solicitudes y los recursos que proceden contra las mismas.

El Jefe del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo correspondiente se configura como órgano competente para dictar resolución concediendo o denegando la petición del Ingreso Aragonés de Inserción.

Asimismo, se atribuye a los Jefes del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo correspondientes la competencia para dictar resoluciones relativas a la renovación, modificación de circunstancias, suspensión, cambio de titularidad y extinción de la prestación.

Por ello, sorprende que el apartado 4 del citado artículo 28 establezca textualmente:

«De las resoluciones se dará traslado al solicitante, el cual podrá interponer recurso ordinario en el plazo de un mes ante el Director General de Bienestar Social, a contar desde el día siguiente al de recepción de la notificación, conforme a lo dispuesto en los artículos 114 a 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE 27 de noviembre).»

El artículo 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece, a este respecto lo siguiente:

«Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1 podrán ser recurridas ante el **órgano superior jerárquico del que los dictó.**»

En consonancia con lo anterior, el artículo 54.1 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio, modificado por la Ley 3/1993, de 15 de marzo se limita a afirmar:

«Los actos y resoluciones que no agoten la vía administrativa serán susceptibles de recurso ordinario. La resolución del recurso ordinario agotará la vía administrativa.»

El artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre regula los principios generales que deben presidir la creación de órganos administrativos. En su virtud, «corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización».

Según el apartado 2 del citado artículo, la creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento, entre otros, del siguiente requisito:

«a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica».

El Decreto 228/1993, de 29 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social y Trabajo (en desarrollo de las líneas directrices definidas en el Decreto 114/1993, de 29 de septiembre) dispone en su artículo 2º:

«Del Consejero de Bienestar Social y Trabajo, como autoridad superior del Departamento, dependen los siguientes órganos:

Gabinete del Consejero

Dirección General de Bienestar Social

Dirección General de Trabajo

Secretaría General

Servicios Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza»

Es decir, se hace depender jerárquicamente a los Servicios Provinciales de Bienestar Social y Trabajo, de modo directo, del Consejero del Departamento.

Esta circunstancia queda corroborada a la vista del contenido del artículo 4º del mismo Decreto, según el cual:

«La Dirección General de Bienestar Social se estructura en los siguientes órganos:

a) Servicio de Planificación y Asistencia Técnica, integrado por:

– Sección de Información y Documentación

– Sección de Planificación y Asistencia Técnica

– Sección de Programas Sectoriales

– Sección de Evaluación y Seguimiento de Proyectos

b) Servicio de Prevención e Inserción Social, integrado por:

– Sección de Prevención y Protección del Menor

– Sección de Reforma y Centros Colaboradores

– Sección de Proyectos de Inserción

– Sección de Apoyo Sociofamiliar

c) Servicio de Acción Social Comunitaria, integrado por:

– Sección de Prestaciones Económicas

– Sección de Prestaciones Sociales Básicas

– Sección de Promoción Social

d) Servicio de Inspección y Régimen Jurídico, integrado por:

– Sección de Inspección de Centros y Recursos

– Sección de Registro de Centros y Régimen Jurídico

En conclusión, del análisis de los dos artículos que hemos reseñado podemos afirmar que el **Servicio Provincial del Departamento de Bienestar Social y Trabajo es un órgano jerárquicamente dependiente del Consejero del Departamento, y carece de relación jerárquica alguna con la Dirección General de Bienestar Social, con independencia de que sea un órgano de inferior rango jerárquico (cuestión que, evidentemente, es distinta).**

La posibilidad de que órganos con rango de Servicio dependan directamente del Consejero está reconocida de modo expreso en el artículo 37.1 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, según el cual:

«Los Servicios podrán estar integrados en Direcciones Generales o depender directamente del Consejero correspondiente».

Las anteriores reflexiones nos llevan a afirmar que el artículo 28.4 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo vulnera de modo flagrante el contenido del artículo 114 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en la medida en que atribuye al Director General de Bienestar Social la competencia para resolver los recursos ordinarios contra Resoluciones de los Jefes del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo, y ello porque el Director General de Bienestar Social, si bien tiene un rango jerárquico superior, no es superior jerárquico de los Jefes de los Servicios Provinciales, que dependen directamente del Consejero del Departamento (y que, por ello, debería ser el competente para resolver esos recursos).

TERCERO.– El artículo 37 del Decreto reproduce íntegramente el contenido del artículo 26 de la Ley 1/1.993, con el añadido de conceptuar a la Comisión de Seguimiento como órgano consultivo.

Sin embargo se introduce una mención no prevista en la Ley, y que puede ser considerada una extralimitación del Decreto:

El apartado 2,f) del artículo 26 de la Ley incluía, dentro de la Comisión de Seguimiento del Ingreso Aragonés de Inserción a «las **entidades privadas** relacionadas con la aplicación del Ingreso Aragonés de Inserción».

Sin embargo, el apartado 2,f) del artículo 37 del Decreto 57/1994 incluye dentro de la citada Comisión de Seguimiento a «las **entidades públicas y privadas** relacionadas con la aplicación del Ingreso Aragonés de Inserción.»

El tenor literal de la Ley, dada su redacción, es muy claro y no parece posible que pueda ser alterado por vía reglamentaria, dado el principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio.

Por otra parte, debemos indicar que no parece razonable que, tras haber previsto el artículo 26 de la Ley que la composición concreta de la Comisión y su funcionamiento se determinarían reglamentariamente, el Decreto que lleva a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley vuelva a remitirse a un ulterior desarrollo reglamentario de estas cuestiones.

CUARTO.- El Boletín Oficial de Aragón n.º 46, de 15 de abril de 1994, publicó una corrección de errores del siguiente tenor:

«Advertido error en el texto remitido para la publicación del citado Decreto, inserto en el <Boletín Oficial de Aragón>, número 43, de fecha 8 de abril de 1994, páginas 1363 a 1369, se procede a formular la oportuna rectificación, mediante la reproducción íntegra del artículo 29, cuyo contenido resulta como sigue:»

Debemos hacer una primera reflexión sobre esta cuestión: El artículo 13 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón distingue entre:

– los errores tipográficos o de impresión que se produzcan en la inserción de disposiciones oficiales.

– los errores producidos en el texto remitido para su publicación.

Dentro de estos últimos debe incluirse el error cometido en el Decreto analizado. De acuerdo con el apartado 2º del citado artículo:

« a) Cuando se trate de errores producidos en el texto que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones, pero cuya rectificación se estime conveniente a fin de evitar posibles confusiones, se salvarán por los organismos respectivos reproduciendo en el Boletín Oficial de Aragón el texto o la parte necesaria del mismo, con las debidas correcciones.

b) El mismo procedimiento regirá en aquellos casos en que el error u omisión se deduzca claramente del contexto de la disposición»

En cambio, según el párrafo c) del mismo apartado 2, «los errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma, se salvarán mediante disposiciones del mismo rango».

Pues bien, el artículo 29 del Decreto 57/1994, en su redacción original disponía lo siguiente:

«1. Las resoluciones e incidencias relativas al Ingreso Aragonés de Inserción deberán ser comunicadas a la Dirección General de Bienestar Social.

2. Corresponde al Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo la tramitación del pago para el abono de las prestaciones económicas.

3. Trimestralmente, para proceder al pago de las prestaciones, la Dirección General de Bienestar Social efectuará un libramiento «a justificar» al Servicio Provincial correspondiente, en virtud de las previsiones de gasto.

4. Mensualmente se elaborará por la Dirección General de Bienestar Social una nómina ordinaria que contendrá los datos personales del beneficiario, la entidad de crédito y cuenta corriente o libreta de ahorro del mismo y el importe de la ayuda.

5. Para proceder a la justificación, a cada nómina se adjuntarán las relaciones certificadas de altas y bajas junto con las resoluciones relativas a modificación, suspensión o cualquier cambio de situación.

Las primeras nóminas se justificarán con la relación certificada de todos los perceptores y las sucesivas con las relaciones de altas y bajas que se hayan producido en el período.

6. En lo no regulado por este Decreto, el pago de las prestaciones del Ingreso Aragonés de Inserción se regirá por la Orden de 28 de febrero de 1985, del Departamento de Economía y Hacienda, sobre «Pagos a justificar».

Frente a esto, el texto del artículo, tras la «corrección», queda de la siguiente manera:

«1. Las resoluciones e incidencias relativas al Ingreso Aragonés de Inserción deberán ser comunicadas a la Dirección General de Bienestar Social.

2. Corresponde a la Dirección General de Bienestar Social la tramitación de las órdenes de pago para el abono de las prestaciones económicas.

3. Para proceder al pago de las prestaciones, los Servicios Provinciales de Bienestar Social y Trabajo remitirán a la Dirección General de Bienestar Social las relaciones certificadas de altas y bajas junto con las resoluciones relativas a modificación, suspensión o cualquier cambio de situación antes del día 10 de cada mes.

Mensualmente se elaborará por la Dirección General de Bienestar Social una nómina ordinaria que contendrá los datos personales del beneficiario, la entidad de crédito y cuenta corriente o libreta de ahorro del mismo y el importe de la ayuda.

Las primeras nóminas se justificarán con la relación certificada de todos los perceptores y las sucesivas con las relaciones de altas y bajas que se hayan producido en el período.

La Dirección General de Bienestar Social enviará a la Intervención, antes del día 15 de cada mes, el documento contable acompañado de la nómina y sus justificantes, a los que se adjuntarán dos relaciones de perceptores y un soporte magnético con los datos requeridos para el abono en cuenta en el formato que se establezca que contendrá los mismos datos que las relaciones».

Dado que hay una muy real y evidente modificación del contenido de la norma, debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.

Sin embargo, no se ha hecho así, lo cual es criticable.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1.º Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique el Decreto 57/1.994, de 23 de marzo, en los términos expresados en los apartados Segundo y Tercero de esta Resolución.

2.º **SUGERIR** a la Diputación General de Aragón que, al realizar las modificaciones recomendadas, salve el defecto detectado en la Corrección de errores del Decreto 57/1994, aprobando de modo expreso el nuevo texto que se incluía en dicha corrección. Asimismo, sugerir que se extreme el rigor en el uso de las correcciones de errores por las razones que hemos puesto de manifiesto en anteriores ocasiones (la última vez, en las Conclusiones del Informe Anual del Justicia de Aragón correspondiente a 1993).

3.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 134, de 9 de noviembre.

El Departamento de Bienestar Social y Trabajo aceptó la Recomendación a través de un informe del Director General de Bienestar Social de fecha 15 de julio de 1994, en el que textualmente se afirmaba lo siguiente:

«PRIMERO.— El citado Decreto regulador del Ingreso Aragonés de Inserción deroga el anterior Decreto 21/1993, de 6 de abril, solventando de este modo su carácter restrictivo respecto de la Ley, así como los problemas de aplicación detectados en los primeros momentos de funcionamiento de este programa social.

El nuevo Decreto es objeto de tres sugerencias del Justicia de Aragón que se estudian en los tres puntos siguientes.

SEGUNDO.— La Recomendación de El Justicia de Aragón, respecto al artículo 28 del Decreto 57/1994, de 23 de Marzo, sobre la competencia para resolver los recursos ordinarios contra las resoluciones de solicitudes de Ingreso Aragonés de Inserción, es conforme a Derecho y precisaría de la corrección del citado artículo en orden a sustituir «Director General de Bienestar Social» por «Consejero de Bienestar Social y Trabajo», de acuerdo a lo dispuesto 114.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: «las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1 (que no pone fin a la vía administrativa) podrán ser recurridas ante el órgano superior jerárquico del que las dictó».

Por otro lado el artículo 13 de esta Ley habla de la delegación del ejercicio de competencia atribuidas a los órganos administrativos, exigiéndose en el punto 4 de dicho artículo que la delegación sea expresa, considerándose dictada la resolución por el órgano delegante. En virtud de este artículo, lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, no puede interpretarse como delegación de competencias puesto que no se cumple el requisito citado de ser expresa.

Teniendo en cuenta la regulación legal sobre el recurso ordinario, todos los recursos que se han interpuesto hasta la fecha contra resoluciones relativas a solicitudes de Ingreso Aragonés de Inserción han sido resueltos por el consejero de Bienestar Social y Trabajo, considerando el Departamento que por el principio de jerarquía normativa debe prevalecer lo dispuesto en el artículo 114.1 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre. Este criterio continuará aplicándose a todos los recursos que en adelante se presenten.

Sin embargo el Departamento considera conveniente arbitrar los medios necesarios para corregir el artículo 28 del Decreto 57/1994, de 23 de Marzo; en los términos de sustituir «Dirección General de Bienestar Social» por «Consejero de Bienestar Social y Trabajo» con el fin de evitar la confusión que crea la persistencia de dos disposiciones contradictorias. La RECOMENDACIÓN FORMAL de El Justicia de Aragón sugiere que esta subsanación se realice mediante la modificación del artº 28.4 del citado Decreto.

TERCERO.— Respecto de la sugerencia realizada por El Justicia de Aragón sobre la composición de la Comisión de Seguimiento, regulada en el artículo 26 de la Ley 1/1993, de 19 de Febrero, y en el artículo 37 del Decreto 57/1994, de 23 de Marzo, coincidimos en considerar incorrecta la modificación de su regulación con rango de Ley por vía reglamentaria y sin embargo consideramos importante la ampliación que se deriva de ella. Esta pequeña modificación responde al criterio de dotar a dicha Comisión de una composición más acorde con la realidad de Bienestar Social en Aragón, y, de permitir la participa-

ción en ella de las instituciones interesadas de carácter público que trabajan por la integración social de personas desfavorecidas, tal y como se permite, en general, la participación de las que tienen carácter privado, sin embargo, y mientras la Ley 1/1993 disponga taxativamente la composición de dicha Comisión, no parece posible esta ampliación por vía reglamentaria. Para hacer operativa la RECOMENDACIÓN FORMAL de El Justicia de Aragón debería modificarse el artº 37 del citado Decreto.

CUARTO.— La corrección de errores del Decreto 57/1994, de 23 de Marzo publicada en el B.O.A. n.º 46 de 15 de Abril es objeto de la última recomendación de El Justicia, sugiriendo que se extreme el rigor en su utilización.

Se toma buena cuenta de su inestimable sugerencia, que se observará con especial cuidado en posteriores ocasiones.

QUINTO.— Agradecemos las sugerencias realizadas por El Justicia de Aragón con el fin de lograr una adecuada regulación del Ingreso Aragonés de Inserción. Sus recomendaciones se llevarán a cabo próximamente mediante la correspondiente modificación del Decreto 57/1994, de 23 de Marzo».

El contenido de las Recomendaciones se llevó a efecto a través del Decreto 179/1994, de 8 de agosto (B.O.A. n.º 100, de 22 de agosto).

La modificación concreta ha consistido en dar una nueva redacción a los artículos 28, 29 y 37 del Decreto 57/1994, siguiendo fielmente nuestras indicaciones.

Debemos recordar finalmente que este Decreto 179/1994 constituye la segunda modificación introducida en la normativa de desarrollo del Ingreso Aragonés de Inserción como consecuencia de acciones emprendidas por el Justicia de Aragón.

1.1.1. C) Expediente D II - 52/94 - TOJA

Decreto 60/1994, de 6 de abril, sobre fomento de empleo.

Este Decreto fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón n.º 47, de 18 de abril de 1994. El día 27 de junio nos dirigimos a la Diputación General de Aragón formulando la siguiente **Recomendación:**

«PRIMERO.— El Decreto tiene como finalidad establecer el régimen jurídico aplicable a las subvenciones por fomento del empleo, en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se pretende con ello impulsar mecanismos de estímulo a la creación de empleo, sobre todo en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. Como se afirma en la propia Exposición de Motivos del Decreto: «La Diputación General de Aragón, dentro de su actividad de fomento del empleo, pretende incentivar la generación del empleo estable y el acceso al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos, a través del establecimiento de programas de ayudas a pequeñas y medianas empresas incluidas las empresas de economía social y a la creación de actividades autónomas.»

El Decreto se ha dictado al amparo de la competencia atribuida en el artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía sobre planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma y dentro de los principios y programas desarrollados por el Fondo Social Europeo.

SEGUNDO.— El artículo 5 del Decreto examinado distingue tres posibles programas de apoyo a la creación de empleo estable que pueden ser objeto de subvención:

a) a empresas que contraten a trabajadores por cuenta ajena con carácter indefinido.

b) a trabajadores que se establezcan como autónomos

c) a empresas que revistan la forma jurídica de S.A.L. o Cooperativa, por la creación o incorporación de socios trabajadores.

El artículo 6 regula la primera de las tres modalidades reseñadas, afirmando que «son objeto de subvención las contrataciones indefinidas, con carácter continuo, a tiempo completo o parcial».

El artículo 7 exceptúa, sin embargo, algunas contrataciones:

– las contrataciones efectuadas por las Administraciones Públicas y entidades y empresas de ellas dependientes.

– las contrataciones realizadas por empresas acogidas a planes de reconversión aprobados por la Administración del Estado.

– las contrataciones de trabajadores que supongan una subrogación en el correspondiente contrato laboral y en el supuesto de sucesión de empresas.

– las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendiente o descendiente por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas que revistan forma jurídica de sociedad.

Nos detendremos, de modo especial, en esta última exclusión, toda vez que las tres restantes no plantean especiales problemas (en el primer caso se excluye al sector público, en el segundo se excluye a las empresas sometidas a planes de reconversión, dado que cuentan con líneas de ayudas específicas y en el tercero se excluyen supuestos en los que no hay creación de empleo, sino un mero mantenimiento de puestos de trabajo).

El Decreto deja fuera de las ayudas la contratación del cónyuge y de algunos familiares (ascendientes o descendientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado). No se menciona a los colaterales (por consanguinidad o afinidad) con lo que se puede entender que éstos sí que tienen derecho a obtener subvención.

De modo gráfico, se puede afirmar que el Decreto no considera subvencionable la contratación del padre o madre, hijo o hija, abuelo o abuela, nieto o nieta, yerno o nuera, suegro o suegra y nietos políticos.

Por el contrario, considera subvencionable la contratación de los cuñados y cuñadas y de los hermanos y hermanas.

Con ello, se mantiene el mismo criterio que adoptaron anteriores Decretos de la Diputación General de Aragón sobre fomento de empleo, los más recientes el Decreto 101/1992, de 26 de mayo (artículo 14, apdo. e) y el Decreto 44/1993, de 19 de mayo (artículo 13, apdo. e).

Este criterio se puede considerar discriminatorio a la vista de la regulación general sobre parentesco contenida en el Código Civil.

En efecto, según el artículo 915 del Código Civil, «la proximidad del parentesco se determina por el número de generaciones. Cada generación forma un grado.» Por su parte el artículo 916 aclara que «la serie de grados forma la línea, que puede ser directa o colateral».

Es decir, si se introduce una restricción por la **proximidad** de parentesco (así se hace en el presente caso en el que la razón de la exclusión de subvención es la cercanía

familiar al empresario), ésta no se determina por la naturaleza directa o colateral del parentesco sino por la distancia generacional, es decir por los **grados**.

En definitiva y en principio, **tan próximo en parentesco es un hermano** (colateral por consanguinidad de segundo grado) **como un abuelo** (pariente consanguíneo en línea recta ascendente de segundo grado).

Sin embargo, podría defenderse una mayor proximidad de la línea recta sobre la colateral sobre la base del tratamiento dado en ámbitos concretos, como el sucesorio, en el que, ante la necesidad de establecer un orden específico en la sucesión intestada, se da preferencia a los parientes por línea recta descendente sobre los de línea recta ascendente y a éstos sobre los colaterales (artículos 930 y siguientes de Código Civil).

La introducción de un criterio diferencial basado en estos argumentos podría ser lo suficientemente razonable para justificar un diferente tratamiento entre parientes con la misma proximidad de grado. Es decir, se podría justificar un trato diferente de los nietos o abuelos, con respecto a los hermanos.

Sin embargo, la cuestión adquiere un aspecto diferente si tenemos en cuenta la introducción del parentesco por afinidad en el texto de la norma que estamos estudiando. El parentesco por afinidad es aquel que se establece entre un cónyuge y los parientes por consanguinidad del otro cónyuge. Es evidente que en la afinidad sólo existe parentesco si tomamos este concepto en un sentido amplio y que, por ello, no puede haber argumentos que justifiquen un trato diferente y más restrictivo a los parientes por afinidad, tanto de línea recta ascendente como descendente, de segundo grado (abuelos políticos o nietos políticos) que a los parientes colaterales consanguíneos del mismo grado (hermanos).

En definitiva, si se consideran situaciones iguales el parentesco consanguíneo por línea recta en segundo grado y el parentesco por afinidad en línea recta de segundo grado, es necesario considerar también como situación igual a las anteriores el parentesco colateral por afinidad o consanguinidad de segundo grado, y si se consideran situaciones desiguales el parentesco consanguíneo por línea recta en segundo grado y el parentesco colateral por consanguinidad de segundo grado, también deberá ser situación desigual y de menos relevancia desde el punto de vista de la proximidad, la del parentesco en línea recta o colateral por afinidad de segundo grado, no estando justificado un tratamiento distinto y más restrictivo de la afinidad en segundo grado frente a la consanguinidad en línea colateral de segundo grado (hermanos).

En conclusión la forma en que está redactada la disposición que estamos comentando, en la medida en que contempla el parentesco por afinidad al mismo nivel que el parentesco por consanguinidad, sólo admite como criterio diferencial para apreciar la proximidad de parentesco el **grado**.

El criterio de la proximidad de parentesco, determinado por la distancia medida en «grados» está presente en la legislación laboral.

El Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 1.3.e) al referirse a los trabajos familiares afirma que «se considerarán familiares, a estos efectos, siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afini-

dad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción». Por tanto, regula la relación de parentesco sobre el factor clave de la proximidad, medida como distancia de las generaciones: «hasta el segundo grado inclusive», y no tiene en cuenta la diferencia de líneas, ni la diferente naturaleza de la relación de parentesco (afinidad o consanguinidad).

Las normas estatales sobre fomento de empleo siguen criterios coincidentes:

La Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, en su artículo 3º, al regular las exclusiones, afirma que no se concederán las ayudas previstas a las «contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive....»

El Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, en su artículo 5º, al regular el fomento del empleo, afirma en el párrafo segundo del apartado 1 que «quedan expresamente excluidas las contrataciones llevadas a cabo con el cónyuge o familiares por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive....».

En definitiva, la regulación contenida en el apartado c) del artículo 7 del Decreto examinado puede vulnerar la Constitución en la medida en que **da un tratamiento distinto a dos situaciones iguales, desde el punto de vista de la proximidad de parentesco: parentesco por consanguinidad y afinidad en línea recta de segundo grado y parentesco por consanguinidad y afinidad en línea colateral de segundo grado.**

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (entre otras STC 75/1983, de 23 de agosto):

...»el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la Ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, evitando los privilegios y las desigualdades discriminatorias entre aquéllos, siempre que se encuentren dentro de las propias situaciones de hecho, a las que deben corresponder un tratamiento jurídico igual, pues en tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que eviten las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de tal manera surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada del poder público legislativo. **Sólo le resulta posible al legislador, en adecuada opción legislativa, establecer para los ciudadanos un trato diferenciado cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran en su solución por su mismo contenido una decisión distinta, pero a tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.1 de la Constitución ni sea irrazonada,**

según deriva todo ello de la doctrina establecida por este Tribunal Constitucional»

En el presente caso, **no parece apreciarse la existencia de ningún criterio o juicio de valor fundamentado por la Diputación General de Aragón que permita justificar la decisión de dar un trato diferenciado a los parientes colaterales de segundo grado frente al resto de parientes de segundo grado (línea recta ascendente o descendente, tanto por consanguinidad como por afinidad), teniendo todos ellos la misma proximidad de parentesco, de acuerdo con lo que establece el Código Civil.**

La conclusión inevitable es la nulidad del citado precepto reglamentario dado que, según el artículo 51.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

«Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes...»

El artículo 62.2 de la misma Ley regula las consecuencias de tal vulneración al afirmar:

«También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución...»

En un sentido similar, el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio, modificada por Ley 3/1993, de 15 de marzo afirma:

«2. Las disposiciones de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, a las Leyes...»

3. Serán nulas de pleno derecho las disposiciones de carácter general que infrinjan lo establecido en los anteriores apartados.»

TERCERO.— Llegados a este punto, cabe plantearse si la modificación del Decreto que estamos analizando, en aras de su plena adecuación a la Constitución y a las Leyes, debe realizarse extendiendo la exclusión de las subvenciones a las contrataciones de parientes colaterales de segundo grado (tanto por consanguinidad como por afinidad), con lo que se seguiría el criterio adoptado por el Estado en la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, y en el Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, o si, por el contrario, es posible adoptar la solución contraria de eliminar la excepción de modo que no sólo tengan acceso a las subvenciones las contrataciones de parientes colaterales sino también las de parientes en línea recta, ascendente o descendente, tanto por consanguinidad como por afinidad.

Si analizamos detenidamente el contenido del apartado c) del artículo 7 del Decreto objeto de examen, parece estar fundado en la idea de prevenir posibles fraudes al excluir de subvención a la contratación de determinados familiares. Esta opinión ha sido corroborada por el Consejero de Economía y Hacienda en informe emitido al respecto el día 23 de junio de 1994, en el que afirma que «estas exclusiones (se refiere a las contrataciones de determinados familiares) tenían como finalidad evitar posibles fraudes al espíritu del Decreto que era la creación de empleo de carácter estable».

Es evidente que la medida persigue la protección del interés público y el mejor gasto de los caudales públicos. Sin embargo, esto puede suscitar problemas desde el punto de vista constitucional, en especial, a la luz de lo que dispone el artículo 14 sobre la igualdad de los españoles ante la ley, pero también a la vista del artículo 39, según

el cual los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Tiene una especial relevancia para examinar el problema que estamos comentando la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de mayo de 1994, en la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad, entre otros, de un inciso del tercer párrafo del artículo 9, 1, c) de la Ley 20/1989, de 28 de julio.

En la parte que más interesa al problema que estamos analizando, la sentencia afirma que la consideración de las relaciones jurídicas entre familiares ha experimentado un profundo cambio en los últimos años. En concreto, «en el ámbito de las relaciones laborales, a que se refiere específicamente el apartado tercero de la letra c) de la regla 1ª del artículo 9º de la Ley 20/89, el art. 1.3.c) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, excluye de su ámbito de aplicación a los trabajos familiares, salvo que se demuestre la condición de asalariados de quienes los llevan a cabo; se consideran familiares a estos efectos, siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción; por lo que, sensu contrario, caerán bajo su ámbito de aplicación los trabajos familiares cuando se demuestre la condición de asalariado de quien lo realice».

La Sentencia del Tribunal Constitucional entra a analizar la regulación de esta materia realizada en el ámbito fiscal:

«Por su parte, la introducción de la tributación separada en el Impuesto sobre la Renta conlleva el reconocimiento, también a efectos tributarios, de los contratos que puedan celebrarse entre los miembros de la unidad familiar».

Sin embargo, añade que «los apartados objeto de impugnación restringen... el alcance del expresado reconocimiento al introducir dos limitaciones: de un lado, se requiere que la prestación de trabajo quede debidamente acreditada por medio del oportuno contrato laboral; de otro, se establece un tope máximo a la cantidad que puede deducirse para calcular la base imponible. **Ambas limitaciones diferencian el tratamiento jurídico-tributario de las contraprestaciones satisfechas por el empresario a su cónyuge o hijos menores del dispensado a las contraprestaciones que satisfaga el empresario a los terceros ajenos a su ámbito familiar.** Es preciso, por ello, determinar si la expresada diferenciación vulnera el principio de igualdad constitucionalmente garantizado o si, por el contrario, el diferente trato otorgado por el legislador en estos supuestos cumple los requisitos precisos para su compatibilidad con el expresado principio de igualdad.»

Afirma el Tribunal Constitucional que «...la existencia de un vínculo matrimonial o familiar no impide que los contratos entre miembros de esa unidad familiar, en especial los contratos de trabajo, desarrollen todos sus efectos. **En sí mismos considerados los contratos de trabajo celebrados entre el empresario y su cónyuge o hijos carecen de peculiaridades que pudieran fundamentar un trato sustancialmente diverso al establecido para los contratos celebrados con terceros;** la mera existencia del vínculo familiar no sitúa al cónyuge o hijos menores en una situación especial en la empresa del cónyuge o padre empresario... Por tanto, para la calificación de las retribuciones satisfechas como gasto deducible debe atenderse

únicamente a la relación que exista entre la prestación que se retribuye y los rendimientos obtenidos por el empresario ... a tal efecto, son irrelevantes las restantes relaciones propias del derecho de familia que puedan existir entre el empresario y su cónyuge o hijos menores».

No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional introduce matices al afirmar: «Las consideraciones anteriores no impiden que el legislador... pueda establecer determinadas cautelas o limitaciones al reconocimiento tributario de los contratos celebrados entre miembros de la unidad familiar... Puede por ello el legislador exigir que quede acreditada la seriedad de tales contratos, imponiendo medios de prueba especiales que demuestren su existencia real y la efectividad y realización práctica de las recíprocas prestaciones estipuladas; debe tratarse, en todo caso, de requisitos razonables que guarden la adecuada relación de proporcionalidad con la finalidad perseguida».

Concluye el Tribunal Constitucional, con relación al establecimiento de topes impuestos exclusivamente a las cantidades que pueden deducirse por razón de los contratos de trabajo celebrados con el cónyuge o hijos menores que **«en este caso, el legislador no toma en consideración ni la realidad o efectividad de las prestaciones ni la razonabilidad o proporcionalidad de la remuneración abonada;** al determinar el importe susceptible de deducción, debió el legislador ponderar no sólo la posibilidad de disminuir el importe de la deuda tributaria mediante la estipulación de remuneraciones excesivas, sino también la necesidad de que la base imponible refleje la verdadera situación patrimonial; contemplado desde esta perspectiva, el tope representado por el coste medio por empleado de la plantilla y, sobre todo, el importe del salario mínimo interprofesional aparece como un límite desproporcionado por excesivamente reducido que puede conducir a la fijación de bases impositivas alejadas de la realidad.

Si aplicamos esta doctrina al caso que nos ocupa, nos encontramos con la existencia de un conjunto de medidas que pretenden fomentar el empleo, en pequeñas y medianas empresas, **muchas de las cuales son empresas de carácter familiar.** En concreto se establecen tres líneas: contratación indefinida, autónomos y creación o incorporación de socios trabajadores a empresas que revistan forma jurídica de S.A.L. o Cooperativa.

Es precisamente en la subvención de empresas que contraten trabajadores por cuenta ajena con carácter indefinido donde se establece la exclusión de subvención para la contratación de ciertos familiares. Ya hemos apuntado que la razón obedece, según ha confirmado el Consejero de Economía y Hacienda, a la necesidad de prevenir posibles fraudes, lo cual redundaría en la mejor protección de los intereses públicos. Sin embargo, cabe preguntarse si esta medida es proporcionada. Es decir si la evitación de posibles fraudes justifica la no subvención de contrataciones indefinidas por el mero hecho de tratarse de un determinado familiar. Asimismo, podemos preguntarnos si no hay otros medios más proporcionados en manos de la Diputación General de Aragón para conseguir el mismo fin, por ejemplo imponiendo medios de prueba especiales que demuestren la existencia real de los contratos y la efectividad y realización práctica de las recíprocas prestaciones estipuladas o aumentando las inspecciones de control.

Es necesario resaltar que las medidas concretas de fomento de empleo que estamos analizando son aplicables

a un buen número de pequeñas y medianas empresas de marcado carácter familiar. Parece evidente que esta reflexión ya la había hecho la propia Diputación General, al incluir en el Decreto que estamos analizando (y en los precedentes) la posibilidad de subvencionar la contratación de hermanos o cuñados de los empresarios.

Es posible, a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, defender la eliminación de la exclusión contenida en el apartado c) del artículo 7, dado que puede suponer una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución española, lo que implicaría la nulidad radical del precepto al amparo de lo que disponen los artículos 51.1 y 62.2 de la Ley 30/1992 y el artículo 50, 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984. Todo ello sin perjuicio de que se establezcan medidas adicionales que permitan verificar la existencia real y la efectividad de los contratos celebrados con familiares.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1.º Efectuar RECOMENDACIÓN FORMAL a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 7, c) del Decreto 60/1994, de 6 de abril, por vulnerar el artículo 14 de la Constitución, de modo que se amplíen la ayudas por fomento de empleo a los supuestos de contratación de familiares en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 12 de mayo de 1994.

2.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón».

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 135, de 11 de noviembre.

El Departamento de Economía y Hacienda contestó a nuestra resolución a través de un Informe suscrito por el Director General de Promoción y Desarrollo Económico el día 27 de septiembre, en los siguientes términos:

«... esta Dirección General informa que en el presente ejercicio no tendría efecto ninguno su modificación debido a que las disponibilidades presupuestarias para hacer frente a esta línea de subvención han sido ejecutadas en su totalidad.

Para el año próximo, si se establece de nuevo este tipo de subvenciones, se estudiará la posibilidad de incluir dentro de los contratos subvencionables los celebrados con familiares, independientemente del tipo de parentesco».

1.1.1. D) Expediente D II - 115/94 - TOJA

Decreto 181/1994, de 8 de agosto, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas.

Este Decreto fue publicado en el Boletín Oficial n.º 100, de 22 de agosto. Con relación al mismo nos dirigimos a la Diputación General de Aragón el día 18 de octubre de 1994 haciendo las siguientes reflexiones y recomendaciones:

«**PRIMERO.**— La Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón, regula el marco jurídico de la práctica deportiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Decreto 181/1994, de 8 de agosto, se ha dictado en desarrollo de las previsiones establecidas en el capítulo III del Título IV de dicha Ley, que contempla a las Federaciones Deportivas como entidades de carácter privado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que ejercen, por delegación de la Comunidad Autónoma, funciones de promoción y desarrollo ordinarios del deporte en el ámbito territorial aragonés.

SEGUNDO.— El artículo decimoctavo del Decreto 181/1994, aquí examinado, dispone, en su apartado 3º lo siguiente:

«Las Federaciones Deportivas Aragonesas no podrán aprobar presupuestos deficitarios, aunque excepcionalmente, la Dirección General de Deportes, podrá autorizar el carácter deficitario de dichos Presupuestos».

La Ley 4/1993, del Deporte de Aragón dispone en su artículo 33.3 lo siguiente:

«Las Federaciones Deportivas Aragonesas no podrán aprobar presupuestos deficitarios. Excepcionalmente la Diputación General podrá autorizar el carácter deficitario de tales presupuestos».

Es decir, la Ley atribuye de modo no genérico, sino muy específico, a la **Diputación General** (que, según el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón es el órgano colegiado constituido por el Presidente de la Diputación General de Aragón y los Consejeros, y que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón) la competencia de autorizar, excepcionalmente, el carácter deficitario de los presupuestos de las Federaciones Deportivas aragonesas, **mientras que el Decreto aprobado por la Diputación General traslada esta competencia a la Dirección General de Deportes del Departamento de Educación y Cultura.**

Es necesario analizar si esta medida es posible a la vista de las normas estatales y autonómicas aplicables.

El punto de partida lo debe constituir el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual:

«La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes».

El artículo 43 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio (modificada por Ley 3/1993, de 15 de marzo) reitera este principio en los siguientes términos:

«La competencia conferida por el ordenamiento jurídico es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo en los supuestos regulados en los artículos siguientes».

La Ley 30/1992 introduce, en el mismo artículo 12, en su apartado 2º una importante precisión al permitir que las competencias se desconcentren por el órgano que las tenga inicialmente atribuidas en favor de otros jerárquicamente dependientes de aquél.

En concreto, este artículo establece lo siguiente:

«La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser descon-

centradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias».

Es posible por tanto, y por vía de principio, que el órgano que tiene atribuida la competencia (en este caso la Diputación General) la desconcentre en otro órgano jerárquicamente dependiente (un Consejero o un Director General, por ejemplo), pero para ello la norma atributiva de competencia ha de haber establecido una previsión en tal sentido.

En este caso, la norma atributiva de competencia es la Ley del Deporte y en ella no se contiene ninguna previsión. Por tanto, **no cabe que la Diputación General desconcentre su competencia en esta materia concreta en la Dirección General de Deportes.**

Esta misma argumentación puede ser aplicada al contenido del artículo decimonoveno, apartado 2) del Decreto 181/1994, si lo comparamos con el artículo 33.4.b) de la Ley 4/1993.

En efecto, según el artículo decimonoveno, apartado 2º del Decreto 181/1994:

«Para emitir títulos representativos de deuda o de parte alícuota patrimonial... las Federaciones Deportivas Aragonesas necesitarán autorización previa y expresa de la Dirección General de Deportes de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Por su parte, el artículo 33.4.b) de la Ley 4/1993, dispone lo siguiente:

«4. Con independencia de su propio régimen de administración y gestión, las Federaciones Deportivas aragonesas dispondrán de las siguientes facultades:

b) Emitir títulos representativos de deuda o de parte alícuota patrimonial, con autorización de la Diputación General»

En definitiva, en este caso también el Decreto desconcentra en la Dirección General de Deportes una competencia atribuida por Ley de Cortes a la Diputación General y que no era posible desconcentrar al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 12.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Nos encontramos, en conclusión, ante dos disposiciones reglamentarias (artículos 18.3 y 19.2) que contradicen una norma de rango legal (el artículo 33.3 de la Ley de Cortes de Aragón 4/1993, a la vista de lo que establece el artículo 12.2 de la Ley 30/1992), con **evidente vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española** y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio. Según el apartado 3º de este último artículo **la sanción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.**

TERCERO.— El artículo decimonoveno en sus apartados 1.d) y e) y 2. del Decreto 181/1994, no parece respetar lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 4/1993.

Según el artículo decimonoveno del Decreto analizado:

«1. Las Federaciones Deportivas Aragonesas ostentan, además de las que pudieran prever en sus Estatutos, las siguientes competencias propias:

d) comprometer gastos de carácter plurianual, salvo que la naturaleza del gasto o porcentaje del mismo sobre

su presupuesto vulnere las determinaciones que se establezcan por la Dirección General de Deportes de la Comunidad Autónoma de Aragón.

e) Tomar dinero a préstamo, siempre que no supere las cuantías autorizadas por la Dirección General de Deportes de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. Para ... comprometer gastos de carácter plurianual que superen los límites y porcentajes establecidos y tomar dinero a préstamo en cuantía superior a la autorizada, las Federaciones Deportivas Aragonesas necesitarán autorización previa y expresa de la Dirección General de Deportes de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Por su parte, según el artículo 33 de la Ley del Deporte de Aragón:

«4. Con independencia de su propio régimen de administración y gestión, las Federaciones Deportivas aragonesas dispondrán de las siguientes facultades:

d) Comprometer gastos de carácter plurianual, salvo que la naturaleza del gasto o el porcentaje del mismo sobre su presupuesto vulnere las determinaciones que se establezcan en las disposiciones de desarrollo de la presente ley.

e) Tomar dinero a préstamo, siempre que no supere las cuantías fijadas reglamentariamente».

La Ley, en definitiva, pospone a un ulterior desarrollo reglamentario la precisión de determinados aspectos concretos que limitan las facultades de las Federaciones Deportivas Aragonesas. El Decreto 181/1994, que desarrolla reglamentariamente la Ley en esta materia, atribuye a la Dirección General de Deportes la decisión sobre la precisión de esos aspectos.

Cabe preguntarse si esta medida es legalmente posible.

El artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón afirma de modo taxativo que corresponde a la Diputación General ejercer la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma afirma, en su artículo 49:

«1. La potestad reglamentaria corresponde a la Diputación General de Aragón. No obstante, los Consejeros disponen de potestad reglamentaria en los asuntos propios de su Departamento e, igualmente, podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por la Diputación General.

2. El Presidente de la Diputación General de Aragón tendrá potestad reglamentaria cuando el ordenamiento jurídico le habilite para ello.

3. Los reglamentos del Presidente y de la Diputación General adoptarán la forma de Decreto. Los de los Consejeros, de Orden».

Con relación a las Direcciones Generales y sus competencias, la Ley 3/1984 es categórica, pues, tras afirmar en su artículo 34 que los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma se estructuran en Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, desarrolla las funciones de las Direcciones Generales en el artículo 35 en los siguientes términos:

«1. Corresponde a los Directores Generales y cargos de rango equivalente la dirección técnica y la gestión y coordinación de los servicios relativos a su esfera de competencias.

2. Los Directores Generales podrán reunirse con carácter periódico en Comisión de Directores Generales,

presidida por un Consejero designado por el Presidente, para la coordinación general de las cuestiones administrativas y la preparación técnica, en su caso, de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión de la Diputación General.

3. Las decisiones administrativas de los Directores Generales en materia de su competencia adoptarán la forma de Resolución».

El tenor de las normas aquí consignadas es muy claro: No hay duda de que los Directores Generales carecen de competencia para dictar disposición alguna de naturaleza reglamentaria (y, menos aun, una norma reglamentaria que discipline relaciones «ad extram»), por lo que su campo de acción queda limitado a la mera ejecución de las disposiciones generales aplicables en la materia concreta de que se trate. **Por ello no parece posible que el Decreto pueda atribuir a la Dirección General de Deportes la competencia para aprobar una norma reglamentaria que precise los aspectos que había dejado pendientes de regular la Ley del Deporte.**

Es evidente que estas cuestiones cuya regulación se encomienda en el Decreto 181/1994 a la Dirección General de Deportes (establecer límites y porcentajes a los compromisos de gastos de carácter plurianual que pueden asumir las Federaciones o fijar límites a las cuantías que éstas pueden tomar a préstamo...) **no son meros actos de aplicación del ordenamiento jurídico sino que lo innovan**, teniendo una significativa relevancia en la delimitación de la mayor o menor amplitud de las facultades jurídicas de las Federaciones Deportivas.

Por ello, a la vista del tenor del Decreto y dada la imposibilidad jurídica de que la Dirección General de Deportes pueda aprobar una disposición reglamentaria, se produce la paradoja de que la amplitud de ciertas facultades jurídicas de las Federaciones Deportivas deba ser decidida por la Dirección General de Deportes a través de singulares actos administrativos de naturaleza insólitamente innovadora.

Nos encontramos, en conclusión, ante una disposición reglamentaria que contradice una norma de rango legal (el artículo 33.4 de la Ley de Cortes de Aragón 4/1993, a la vista de lo que establecen los artículos 49 y 35 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984), con evidente vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio. Según el apartado 3º de este último artículo **la sanción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.**

CUARTO.— El artículo vigésimotercero del Decreto 181/1994 establece lo siguiente:

«Las Federaciones Deportivas Aragonesas, además de por las causas previstas en sus Estatutos, se extinguirán por:

- a) Cumplimiento del objeto social
- b) Terminación del plazo para el que han sido constituidas o por la revocación administrativa.
- c) Desaparición de los motivos que dieron lugar a su reconocimiento e inscripción registral.
- d) Decisión judicial.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 4/1993, del Deporte de Aragón, y bajo el título «De la extinción de las

Federaciones Deportivas Aragonesas», establece lo siguiente:

«Además de las causas previstas en sus propios Estatutos, las Federaciones Deportivas Aragonesas, se extinguirán:

- a) Por el cumplimiento del objeto asociativo.
- b) Por terminación del plazo para el que hayan sido constituidas.
- c) Por la desaparición de los motivos que dieron lugar a su reconocimiento e inscripción registral.
- d) Por decisión judicial».

De la comparación de ambos artículos se desprende que el Decreto 181/1994 introduce una nueva causa de extinción de las Federaciones Deportivas Aragonesas, que no se contempla en la Ley.

Debe pues analizarse si esta adición del Decreto respeta los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Si examinamos la naturaleza de las Federaciones Deportivas nos encontramos con que son unas entidades privadas con peculiaridades especiales en la medida en que la Ley del Deporte las faculta para actuar por delegación ciertas funciones de naturaleza pública. Factor determinante del comienzo de ejercicio de estas funciones es la verificación por la Administración del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley que se acredita a través de la inscripción en el Registro General de Asociaciones Deportivas de Aragón.

Es evidente que las Federaciones Deportivas, en el ejercicio de estas facultades públicas, deben ser coordinadas, tuteladas y controladas por la Diputación General de Aragón, que puede detectar disfunciones o anomalías en su actividad. Algunas de ellas pueden tener una entidad tal que justifique una intervención de especial intensidad como la que se regula en el artículo 34.3 de la Ley del Deporte de Aragón (suspensión de las funciones del Presidente de la Federación Deportiva) o incluso podría pensarse en una revocación de la autorización de ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas si así lo establece la Ley (posibilidad contemplada en el artículo 67.1.b) de la Ley del Deporte de Aragón).

Llegados a este punto, es preciso que recordemos que, como antes hemos afirmado, nos encontramos ante un reglamento dictado en desarrollo de la Ley del Deporte de Aragón con el objeto de regular las funciones de unas entidades privadas (si bien van a ejercer por delegación de la Comunidad Autónoma ciertas funciones públicas) denominadas Federaciones Deportivas Aragonesas. Se trata por tanto de un reglamento que afecta a los derechos y deberes de los ciudadanos, es decir, y siguiendo la terminología establecida por la doctrina científica más autorizada, que disciplina relaciones jurídicas «ad extram».

Señala el profesor García de Enterría que «cuando se trata de cuestiones que aun siendo administrativas implican para los ciudadanos como tales la imposición de obligaciones o deberes, la limitación de su libertad previa o de sus derechos, entonces se entiende que el Reglamento ha de limitarse a actuar como complementario de la Ley». **Nos encontramos ante un instrumento de ejecución o desarrollo de la Ley que no puede prevalecer contra ella, ni sustituirla.**

El panorama se completa si tenemos en cuenta que nos hallamos ante preceptos de naturaleza sancionadora (como se desprende claramente del artículo 67 de la Ley

del Deporte) y en los que, por aplicación del principio de legalidad consagrado por la Constitución Española, **no son posibles ni regulaciones reglamentarias independientes ni regulaciones que intenten tipificar sanciones sin cobertura legal precisa.**

La Ley del Deporte se limita a prever como sanción la posibilidad de revocación temporal o definitiva de las autorizaciones e inscripciones registrales (en la terminología usada por el profesor García de Enterría, nos encontramos ante una sanción rescisoria). Sin embargo, la Ley no afirma que ello implique necesariamente la extinción de la Federación Deportiva.

El Decreto 181/1994 parece llegar más lejos al considerar, en todo caso, la revocación administrativa como causa de extinción de la Federación Deportiva. Esta sanción es más grave que la que la Ley del Deporte establecía en su artículo 67.1.b) pues va más allá del estricto ámbito del ejercicio de funciones públicas por parte de las Federaciones, afectando también al núcleo privado que existe en las mismas.

Debe recordarse (y la Ley del Deporte lo tiene presente) que las Federaciones Deportivas son entidades de naturaleza privada y que lo que puede revocar la Administración es la autorización de ejercicio de funciones públicas pero nunca podría (pues lo prohíbe la Constitución) extinguir la federación deportiva en cuanto asociación privada.

La consecuencia necesaria de todo lo anterior es que si la Ley ha definido un catálogo taxativo de causas de extinción de las Federaciones Deportivas no es posible que, por vía reglamentaria, se añada una nueva causa consistente en la «revocación administrativa», pues ello supone una extralimitación reglamentaria con **evidente vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española** y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio. Según el apartado 3º de este último artículo **la sanción que lleva aparejada es la nulidad de pleno derecho.**

QUINTO.— El artículo octavo del Decreto 181/1994 dispone lo siguiente:

«Con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones encomendadas a las Federaciones Deportivas Aragonesas, la Dirección General de Deportes podrá llevar a cabo las siguientes actuaciones, que, en ningún caso tendrán carácter de sanción:

a) Inspeccionar los libros y documentos oficiales y reglamentarios.

b) Convocar los órganos colegiados de gobierno y control, para el debate y resolución, si procede, de asuntos o cuestiones determinadas, cuando aquéllos no hayan sido convocados por quienes tienen la obligación estatutaria o legal de hacerlo en tiempo reglamentario. En el supuesto de convocatoria de Asamblea, ésta deberá ser ratificada en el primer punto del orden del día por, al menos, la mayoría absoluta de componentes del órgano supremo.

c) Suspender motivadamente, de forma cautelar y provisional, por el plazo máximo de 15 días, al Presidente o a los demás miembros de los órganos directivos, cuando se incoe contra los mismos expediente disciplinario, como consecuencia de presuntas infracciones o irregularidades

muy graves y susceptibles de sanción, tipificadas como tales en la presente Ley. Si como consecuencia de la adopción de esta medida, se produjese notoria inactividad o dejación de funciones por parte de los órganos de la Federación que suponga incumplimiento grave de sus deberes legales o estatutarios, la Dirección General de Deportes se subrogará en el ejercicio de sus funciones mientras sea necesario para que se restaure el funcionamiento legal y regular».

El artículo 34 de la Ley del Deporte de Aragón establece, bajo el título de «De la Dirección General de Deportes y las Federaciones Deportivas Aragonesas», lo siguiente:

«1. Para garantizar el efectivo cumplimiento de las tareas legalmente encomendadas a las Federaciones Deportivas Aragonesas, la Dirección General de Deportes podrá llevar a cabo, con carácter cautelar, acciones encaminadas a la inspección de los libros federativos, a la convocatoria del órgano supremo de gobierno y a la averiguación de infracciones muy graves en la disciplina deportiva.

2. La convocatoria del órgano supremo de gobierno de la Federación, cuando éste no haya sido convocado en los plazos legalmente establecidos, deberá ser ratificada en el primer punto del orden del día por, al menos, la mayoría absoluta de componentes del órgano supremo.

3. En los supuestos previstos en el párrafo 1, la Dirección General de Deportes podrá abrir expediente con la suspensión provisional, por un máximo de quince días, de las funciones del Presidente».

La comparación de ambos artículos obvia cualquier comentario. Las extralimitaciones del Decreto son evidentes. Así mientras en la Ley sólo se permite suspender provisionalmente las funciones del Presidente, en el Decreto cabe también la suspensión de los demás miembros de órganos directivos. Por otra parte, en la Ley sólo se permite convocar al órgano supremo de gobierno, mientras que en el Decreto se faculta a la Dirección General para convocar a los otros órganos de gobierno y control. Por último, el Decreto crea un sistema, no previsto en la Ley, de subrogación de la Dirección General de Deportes en el ejercicio de las funciones de los órganos de las Federaciones en supuestos de inactividad o dejación de funciones por parte de éstos.

En definitiva, se aprecia la existencia de una extralimitación reglamentaria con evidente vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio. Según el apartado 3º de este último artículo **la sanción que lleva aparejada es la nulidad de pleno derecho.**

SEXTO.— Se aprecian algunos defectos de técnica legislativa en el Decreto objeto de examen:

El contenido de la Disposición Final Segunda es más bien propio de una Disposición Derogatoria, y la Disposición Final Primera debería estar colocada en el último lugar de las Disposiciones Finales.

El examen de la cuestión debe partir del análisis de la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autónoma del Departamento de Pre-

sidencia y Relaciones Institucionales, de 21 de diciembre de 1992, sobre «reglas de técnica legislativa de aplicación en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley y de Decretos Legislativos» (cuyo contenido reproduce el de las «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley», aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de Octubre de 1991), y que es aplicada por la Diputación General de Aragón también para la elaboración de disposiciones reglamentarias (esta circunstancia nos fue comunicada de modo oficial por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en escrito de fecha 9 de noviembre de 1993, al asegurarnos que se había remitido la Instrucción a todas las unidades directivas de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la solicitud de que fueran observadas las directrices que en la misma se fijan).

Según la mencionada Instrucción, las Disposiciones Finales incluyen los siguientes tipos de preceptos (y por este orden):

- a) Los preceptos que modifiquen el Derecho vigente.
- b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas.
- c) Las reglas de supletoriedad
- d) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de proyectos de Ley ...)
- e) Las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley

Por otra parte, las Disposiciones Derogatorias incluirán únicamente las cláusulas de derogación, recogiendo una relación tanto de todas las Leyes y normas inferiores que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación.

En conclusión, y en aplicación de estos criterios, la llamada Disposición Final Segunda debería haber sido denominada Disposición Derogatoria. Y la llamada Disposición Final Primera, que encajaría en el apartado e) antes mencionado, al ser una regla sobre entrada en vigor de la norma, debería ir, como Disposición Final Segunda, a continuación de la actual Disposición Final Tercera (que pasaría a ser la Disposición Final Primera).

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio,

RESUELVO

1.º Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique los artículos octavo; decimoctavo, apartado 3º; decimonoveno, apartado 1º, párrafos d) y e) y apartado 2º y vigésimotercero, apartado b) del Decreto 181/I.994, de 8 de agosto, por las razones que han sido expuestas.

2.º **RECORDAR** a la Diputación General de Aragón que debe aplicar las reglas de técnica legislativa contenidas en la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica de 21 de Diciembre de 1992 cuando elabore disposiciones de naturaleza reglamentaria.

3.º **Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.**

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 136, de 14 de noviembre. No ha sido contestada por la Diputación General de Aragón.

Por su interés, creemos conveniente reflejar aquí que el día 20 de diciembre de 1994, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular relativa a la actualización de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. En dicha Proposición, entre otras novedades se pretende suprimir la letra c) del artículo 43 de la Ley del Deporte. En la Exposición de Motivos se afirma textualmente:

«El que las Federaciones Deportivas Españolas ejerzan, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, no debe impedir recordar su carácter de entidades privadas, con personalidad jurídica propia, con estructura orgánica y funcional y con objetivos definidos libremente por ellas, sin perjuicio de dar conocimiento de ellos a la administración deportiva.

La suspensión cautelar y provisional del presidente y demás miembros de los órganos de Gobierno y control de las Federaciones Deportivas Españolas, nunca debe ser sino a través de los órganos que les han elegido o de sentencia judicial».

Vemos pues que en esta Proposición se abunda en alguna de las ideas que habíamos expuesto en nuestra Recomendación acerca de la naturaleza asociativa privada de las Federaciones, llegando incluso más lejos.

1.1.1.E) Expediente D II - 117/94 - TOJA

Decreto 184/1994, de 31 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos y se aprueba el Plan de Recuperación.

Una vez estudiado el Decreto, que fue publicado en el B.O.A. n.º 108, de 9 de septiembre, el 10 de octubre de 1994 remitimos a la Diputación General de Aragón una Resolución en la que hacíamos las siguientes consideraciones:

«**PRIMERO.**— El Decreto 184/1994, de 31 de agosto, se ha dictado en ejecución de las previsiones contenidas en el artículo 31, apartados 2 y 6, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, según el cual la catalogación de una especie en la categoría de «en peligro de extinción» (circunstancia que se ha producido para el quebrantahuesos en virtud del Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo) exigirá la elaboración por las Comunidades Autónomas de un Plan de Recuperación.

El Decreto 184/1994 ha sido objeto de una corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 115, correspondiente al día 26 de septiembre de 1994.

«**SEGUNDO.**— El artículo 4º del Decreto examinado se refiere de modo específico al Plan de Recuperación del quebrantahuesos. En su apartado tercero se dispone lo siguiente:

«Con la finalidad de apoyar la labor del coordinador del Plan y asesorar en todos aquellos temas relacionados

con el desarrollo y aplicación del Plan de Recuperación, se constituirá un **Comité Asesor**, correspondiendo al Director General de Medio Natural establecer la composición y regular el funcionamiento de este Comité».

El Decreto examinado atribuye, en definitiva, la competencia para regular la composición y funciones de un órgano administrativo –el Comité Asesor del Plan de Recuperación del quebrantahuesos– al Director General de Medio Natural.

Cabe preguntarse si esta medida es legalmente posible.

El artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón afirma de modo taxativo que corresponde a la Diputación General ejercer la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma afirma, en su artículo 49:

«1. La potestad reglamentaria corresponde a la Diputación General de Aragón. No obstante, los Consejeros disponen de potestad reglamentaria en los asuntos propios de su Departamento e, igualmente, podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por la Diputación General.

2. El Presidente de la Diputación General de Aragón tendrá potestad reglamentaria cuando el ordenamiento jurídico le habilite para ello.

3. Los reglamentos del Presidente y de la Diputación General adoptarán la forma de Decreto. Los de los Consejeros, de Orden».

Con relación a las Direcciones Generales y sus competencias, la Ley 3/1984 es categórica, pues, tras afirmar en su artículo 34 que los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma se estructuran en Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, desarrolla las funciones de las Direcciones Generales en el artículo 35 en los siguientes términos:

«1. Corresponde a los Directores Generales y cargos de rango equivalente la dirección técnica y la gestión y coordinación de los servicios relativos a su esfera de competencias.

2. Los Directores Generales podrán reunirse con carácter periódico en Comisión de Directores Generales, presidida por un Consejero designado por el Presidente, para la coordinación general de las cuestiones administrativas y la preparación técnica, en su caso, de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión de la Diputación General.

3. Las decisiones administrativas de los Directores Generales en materia de su competencia adoptarán la forma de Resolución».

El tenor de las normas aquí consignadas es muy claro: No hay duda de que los Directores Generales carecen de competencia para dictar disposición alguna de naturaleza reglamentaria, por lo que su campo de acción queda limitado a la mera ejecución de las disposiciones generales aplicables en la materia concreta de que se trate. **Por ello no parece posible que el Decreto pueda atribuir a la Dirección General de Medio Natural la competencia para aprobar una norma reglamentaria que regule la composición y funciones de un órgano administrativo.**

Nos encontramos, en conclusión, ante una disposición reglamentaria que contradice normas de rango legal (los artículos 49 y 35 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984),

con evidente vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio. Según el apartado 3º de este último artículo **la sanción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.**

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio,

RESUELVO

1.º Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 4.3 del Decreto 184/1.994, de 31 de agosto, por las razones que han sido expuestas.

2.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.»

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 135 de 11 de noviembre de 1994. La Diputación General de Aragón no ha contestado a la misma.

1.1.1. F) Expediente D II - 137/94 - TOJA

Decreto 198/1994, de 28 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el movimiento pecuario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Este Decreto, publicado en el B.O.A. n.º 137, de 16 de noviembre, motivó la siguiente Recomendación, de fecha veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro:

«**PRIMERO.**– El Decreto 198/1994, de 28 de septiembre, tiene como objeto, según se afirma en su Preámbulo, actualizar, modificando y completando, en el aspecto sanitario, la Orden de 12 de abril de 1991, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, reguladora del Registro de explotaciones y el movimiento pecuario en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En concreto la nueva regulación viene a reemplazar a la contenida en los apartados decimocuarto y siguientes de la Orden de 12 de abril de 1991, relativos al traslado de animales.

SEGUNDO.– El Decreto objeto de examen establece en su artículo 2º tres tipos de documentos sanitarios para regular la circulación y transporte del ganado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Si bien el texto no es muy claro, parece deducirse de él que los documentos no se exigen con carácter acumulativo, sino de modo alternativo.

A) Un primer documento, exigible con carácter general para todo traslado de animales, es la «**Guía de Origen y Sanidad Pecuaria**», que se cumplimentará por los Servicios Oficiales de las Zonas Veterinarias.

B) Sin embargo, si el transporte de animales se refiere a los que hayan sido diagnosticados positivos en las campañas de saneamiento ganadero y el traslado es con

la finalidad de sacrificarlos, el anterior documento sanitario (la «guía») se sustituye por una **«Autorización de traslado a matadero» (Conduce)**, que se cumplimenta también por los Servicios Oficiales de las Zonas Veterinarias.

C) El artículo 2, apartado c) del Decreto regula un tercer tipo de documento que denomina **«Documento de traslado de Animales»**, que sólo hace referencia a los traslados de ganado que se produzcan dentro de territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, con destino a cebadero y/o matadero, siempre que proceda de una Agrupación de Defensa Sanitaria (A.D.S.) o de explotaciones calificadas sanitariamente. Estos documentos serán cumplimentados por los ganaderos o sus representantes. Con mayor precisión, el artículo 3º aclara que este documento «será formalizado en su totalidad por el titular o representante de la explotación, quien asumirá toda responsabilidad sobre ellos».

Debe hacerse notar que el **«Documento de traslado de animales»** formalizado por el ganadero o su representante tiene una validez de dos días desde su expedición (incluyendo ese día), limitándose el artículo 3º a exigir que se envíe una copia del documento «a los Servicios Veterinarios Oficiales de la Zona Veterinaria donde se ubique la explotación en un plazo máximo de 48 horas a partir de la fecha de expedición».

TERCERO.— Nos detendremos de modo especial en el **«Documento de traslado de Animales»**, regulado en el artículo 2, c) del Decreto 198/1994, de 28 de septiembre. Como antes hemos apuntado, de este artículo y del artículo 3º se desprende con toda evidencia que nos encontramos ante un documento cumplimentado en su totalidad y suscrito directamente por el ganadero o persona que le represente, sin que haya intervención de veterinario alguno, a pesar de tratarse de un **«documento sanitario»**.

Cabe preguntarse si esta medida es ajustada al ordenamiento jurídico.

La Comunidad Autónoma de Aragón asume, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, competencias en materia de ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 35.1.8) y en materia de sanidad (artículo 35.1.20). Por su parte, el Estado tiene atribuida competencia exclusiva en materia de «bases y coordinación general de la sanidad».

El marco legislativo aplicable al caso que nos ocupa viene conformado por la Ley de 20 de diciembre de 1952, de Epizootias, en cuyo artículo 17 se establece lo siguiente:

«Para asegurar la eficacia de las medidas establecidas en esta Ley será preciso, para la circulación del ganado, que por los Inspectores veterinarios se expida en el punto de origen el correspondiente documento que acredite que los animales proceden de zona no infectada, y que no padecen enfermedades infectocontagiosas o parasitarias difusibles.

El referido documento no será exigible en ningún caso ni por autoridad alguna por otro motivo que el puramente sanitario».

Este artículo establece, por tanto, la **absoluta obligatoriedad de la expedición de un documento sanitario por los inspectores veterinarios**, para poder proceder a la circulación del ganado.

El Reglamento de Epizootias, de 4 de febrero de 1955, desarrolla esta materia, precisando las características del documento sanitario en su artículo 32:

«Para asegurar la eficacia de las medidas establecidas en este Reglamento será preciso para la circulación y

transporte del ganado fuera del término municipal de su residencia, su previo reconocimiento facultativo por los Veterinarios titulares en el punto de origen, los que expedirán el correspondiente documento que acredite que los animales proceden de zona no infectada y que no padecen enfermedades infecto contagiosas o parasitarias difusibles...

... Si en un término municipal no existiese Veterinario titular, la Alcaldía podrá expedir un documento en que se haga constar que el ganado procede del término de su jurisdicción y que en éste no existe ninguna enfermedad contagiosa...».

El Reglamento de Epizootias reitera el principio consagrado en la Ley de exigencia de un documento administrativo sanitario (expedido bien por un Veterinario titular o bien, en virtud de sus competencias sanitarias, por el Alcalde). Incidentalmente podemos decir que este principio de exigencia de control administrativo de tipo sanitario es reiterado para los transportes internacionales de ganado en el Real Decreto 66/1994, por el que se transpone al Derecho español la Directiva 91/628 CEE, del Consejo, de 19 de noviembre.

En conclusión, frente a la rotundidad de la Ley que exige un examen sanitario previo de los animales transportados a realizar por las autoridades administrativas, el Decreto 198/1994, de la Diputación General de Aragón admite la sustitución de este sistema por la mera cumplimentación de un formulario por el propio ganadero que vaya a realizar el traslado de animales o por su representante, sin intervención administrativa. La Diputación General de Aragón, en consecuencia, y por medio de esta medida, abdica de su competencia de control sanitario impuesta por la Ley de Epizootias y traslada la responsabilidad de este control a los particulares (siempre que sean titulares de una explotación calificada sanitariamente o miembros de una Agrupación de Defensa Sanitaria).

Todo ello supone una vulneración flagrante del artículo 17 de la Ley de Epizootias, sin que pueda admitirse que la mera entrega por los Servicios Oficiales de las Zonas Veterinarias de un impreso a los ganaderos, que es rellenado por éstos y que es recibido por la Administración después de haberse verificado el transporte, pueda sustituir a la inspección sanitaria en el punto de origen que exige la Ley.

Nos encontramos ante una disposición reglamentaria que contradice una norma de rango legal, con evidente vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 50 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio. Según el apartado 3º de este último artículo la sanción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.

La nulidad alcanza a los artículos 2 c) y 3 del Decreto 198/1994 y, por conexión evidente con ellos, su derogación dejaría sin sentido los artículos 4, 5 y 11, en cuanto que en ellos se regula el procedimiento de entrega de los «documentos de traslado de animales» o la intervención extraordinaria de los servicios veterinarios «cuando las circunstancias epizooticas lo aconsejen».

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autono-

mía de Aragón la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio,

RESUELVO

1.º Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que derogue los artículos 2 c) y 3 del Decreto 198/1994, de 28 de septiembre, por vulnerar el artículo 17 de la Ley de Epizootias y que modifique los artículos 4, 5 y 11 del mismo Decreto por su evidente conexión con los anteriores, en la medida en que sea preciso.

2.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón».

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 154 de 28 de diciembre de 1994.

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes rechazó la Recomendación en escrito de fecha 27 de diciembre expresado en los siguientes términos:

«La situación sanitaria de la cabaña ganadera en 1952, cuando se promulgó la Ley de Epizootias poco tiene que ver con la actual. Hoy, una gran parte de los ganados de Aragón se encuentran incluidos en Agrupaciones de Defensa Sanitaria (que no existían en 1952) y, por tanto, obligados a cumplir un programa sanitario realizado por el Veterinario Responsable de la A.D.S. Por otro lado, la propia Administración viene desarrollando desde hace algunos años, campañas de saneamiento y erradicación, que han propiciado la desaparición de ciertas enfermedades y la disminución de la incidencia de otras.

Los Servicios Veterinarios Oficiales de Zona conocen el funcionamiento de las A.D.S. a través de las visitas a las explotaciones incluidas en las mismas y por medio de los «Partes de Tratamientos Realizados» que, los Veterinarios responsables de estas Agrupaciones, están obligados a remitir mensualmente a las Zonas Veterinarias, por lo que existe un puntual conocimiento del estado sanitario de cada una de las explotaciones ganaderas.

De la lectura del Artículo 17 de la mencionada Ley de Epizootias, se desprende que es obligación de los inspectores veterinarios controlar que los animales que se trasladan no procedan de las zonas infectadas y que no padezcan enfermedades. En este punto conviene recordar que los Documentos de Traslado de Animales sólo se entregarán, tal y como señala el Decreto 198/1994, a titulares de explotaciones incluidas en A.D.S. o calificadas sanitariamente, y además esta entrega la realizarán los Servicios Veterinarios Oficiales de Zona, de forma que, como prevén el propio Decreto, sólo se expidan cuando las condiciones sanitarias lo aconsejen y cuando el titular cumpla las condiciones que este marco legal impone. De aquí que se pueda concluir diciendo que el control que la Ley prevé no desaparece, sino que se adapta a la nueva situación epizootológica.

De hecho, el control en origen, que hoy en día realizan los Servicios Veterinarios, se basa en estos mismos aspectos, dado que el elevado número de movimientos pecuarios, así como el dinamismo que requiere este tipo

de comercio impiden, las más de las veces, la presencia física del Veterinario Oficial en cada uno de los transportes que se producen en el ámbito territorial de su Zona Veterinaria. Entiendo además, que con la implantación de estos documentos, el tiempo del que dispondrán los Servicios Veterinarios Oficiales para realizar las inspecciones aumentará, con lo que el control de los animales de origen se potenciará.

Conviene añadir a lo dicho, que documentos similares al que ahora se propone en Aragón ya se han implantado en la mayor parte de las CC.AA. y en algunas de ellas con un carácter mucho más restrictivo que el aragonés, entregándose a todos los titulares de explotaciones ganaderas. A este respecto, le informo que se ha adoptado este tipo de documentos en las CC.AA. de Cataluña, La Rioja, Navarra, País Vasco, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia y País Valenciano.

Por todo lo anterior entendemos, que si lo que la Ley y Reglamento de Epizootias pretenden es salvaguardar la Sanidad Pecuaria y la Salud Pública, a través, entre otros, de los controles en origen, éstas no sólo se ponen en peligro sino que se garantizan perfectamente, eliminando al tiempo un innecesario trastorno a aquellos ganaderos que están demostrando un elevado interés en mejorar y preservar la sanidad de sus animales, acosta incluso de fuertes inversiones económicas, como indica el hecho de su pertenencia a una A.D.S. o estar en posesión de calificación sanitaria, favoreciendo con ello el desarrollo de nuestra ganadería y la riqueza de nuestra Región.»

No compartimos los argumentos expuestos por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes que toma como punto de partida la afirmación de la existencia de dificultades en la aplicación de la Ley de Epizootias de 1952 a la situación ganadera actual. Este problema, en nuestra opinión, no se puede salvar aprobando un Decreto que desnaturalice el contenido de la Ley, sino más bien estableciendo un **nuevo marco legal**, en ejercicio de nuestras competencias, al modo de una de las Comunidades Autónomas que cita como ejemplo, Castilla-León, que ha aprobado una Ley, la 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal, al percatarse, según se afirma en la Exposición de Motivos de la misma, de la dificultad de aplicar preceptos anacrónicos o inadaptados a la realidad constitucional y estatutaria actual.

1.1.1. G) Expediente D II - 102/94 - TOJA

Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 1/1994, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994.

La Ley 1/1994, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994, aprobada por las Cortes de Aragón el día 19 de mayo y publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 64 de 27 de mayo, contiene la siguiente disposición:

«DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCUARTA. Ayuda a los países en vías de desarrollo.

1. El 0,4 por 100 de los créditos iniciales comprendidos en los capítulos VI y VII del estado de gastos quedará integrado en un Fondo de Solidaridad con los países del tercer mundo, dentro del programa 313.1 del Departamento de Bienestar Social y Trabajo, destinado a la puesta en marcha de proyectos que, sustentados en el principio de solidaridad, contribuyan al desarrollo y atención de las necesidades básicas de la población de los países en vías de desarrollo. En este

porcentaje queda incluido el crédito asignado al concepto 489.6 del programa 313.1.

2. Los proyectos citados deberán ser presentados por organizaciones no gubernamentales, preferentemente aragonesas, legalmente constituidas y que tengan implantación y presencia en Aragón.

3. **La Diputación General, en el plazo máximo de quince días a partir de la publicación de la presente Ley de Presupuestos, desarrollará mediante Decreto la presente disposición, que deberá contener, al menos: requisitos que deben reunir los proyectos que se presenten; plazo para su presentación, que no deberá ser superior a un mes desde la publicación del Decreto de referencia; aportación exigible a las propias organizaciones, que no podrá exceder del 15 por 100 del montante del proyecto; importe que, como máximo podrá dedicarse a la gestión de los proyectos, que en cualquier caso no podrá superar el 15 por 100 del importe de los mismos y la composición de la comisión encargada de evaluar los proyectos presentados.**

4. Trimestralmente, se informará a la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón del importe, organización, domicilio social, país al que va destinada la ayuda y proyecto que se pretende financiar.

5. Cuando la cuantía destinada a una organización sea aislada o conjuntamente con las anteriores, superior a 10.000.000 de pesetas o suponga más del 20 por 100 de los recursos obtenidos durante el ejercicio anterior por esa organización se requerirá previa autorización por la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón. Por la Diputación General se instrumentarán los medios necesarios al objeto de verificar el destino de los fondos a su finalidad.»

El día veintisiete de julio de mil novecientos noventa y cuatro nos dirigimos al Presidente de la Diputación General de Aragón recordándole el contenido literal de la citada Disposición Adicional y encareciéndole a adoptar las medidas precisas para hacerla efectiva:

«Ya han transcurrido dos meses desde la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos (27 de mayo de 1994) sin que la Diputación General haya aprobado la norma reglamentaria que permitiría instrumentar de un modo práctico tan loable previsión de las Cortes de Aragón.

Existe, en consecuencia, una falta de cumplimiento de la citada Disposición Adicional de la Ley de Presupuestos, al haber transcurrido el plazo de 15 días concedido en ella sin que la Diputación General haya elaborado el Decreto que se le exigía, con el agravante moral añadido de la especial naturaleza de la norma por razón de su destino, así como la importancia económica de la misma (**doscientos cuarenta y siete millones de pesetas**). Esta omisión no queda subsanada por la asignación de la cantidad de veinticinco millones de pesetas realizada en el día de hoy, 27 de julio, por la Diputación General con destino a las víctimas de la guerra de Ruanda, si bien tal medida es digna de todo encomio.

Es evidente que la Diputación General es sensible a las graves situaciones de hambre y de pandemias que afectan en estos momentos a diversas regiones del mundo. Por ello mismo, no podemos admitir justificación alguna al retraso que está padeciendo el cumplimiento de la medida ordenada por las Cortes de Aragón.

La existencia de casos de mortandad y miseria como los que están sufriendo millones de ciudadanos de Ruanda y de otros lugares del mundo no puede ser ignorada por

quienes formamos parte del llamado Primer Mundo, so pena de que no merezcamos ser considerados seres humanos. **No caben dilaciones en el ejercicio de la solidaridad.**

Afirma nuestra propia Constitución que **la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes** (y entre ellos, y sobre todos, el derecho a la vida) **son fundamento del orden social y político**. En definitiva, y como expresivamente ha escrito Graham Greene, «**ser humano es también un deber**».

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con lo que dispone el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio, resuelvo:

1º) **RECOMENDAR** a la Diputación General que apruebe, a la mayor brevedad posible, la norma a la que se refiere la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley 1/1994, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994, a fin de poner término a la situación de flagrante incumplimiento del mandato de las Cortes de Aragón, de tal manera que se destine de modo efectivo el **0,4 por 100 de los créditos iniciales comprendidos en los capítulos VI y VII del estado de gastos (doscientos cuarenta y siete millones de pesetas)**, integrante del Fondo de Solidaridad con los países del tercer mundo, a la puesta en marcha de proyectos que, sustentados en el principio de solidaridad, contribuyan al desarrollo y atención de las necesidades básicas de la población de los países en vías de desarrollo.

2º) Dar traslado de esta Resolución al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón.»

El Consejero de Bienestar Social y Trabajo, en escrito de fecha 9 de agosto, puso en nuestro conocimiento la aprobación, por la Diputación General, de la norma que habíamos requerido (Decreto 180/1994, de 8 de agosto, por el que se regulan la cooperación al desarrollo y las ayudas a los países del Tercer Mundo).

El Decreto mencionado fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón número 99, de 19 de agosto.

1.1.2. Sugerencias Formales

Expediente DII-56/94-TOJA

Decreto 87/1994, de 12 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, actualizando la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas

Este Decreto fue publicado en el BOA n.º 49, de 22 de abril. Como antes hemos avanzado, detectamos en él el mismo error que ya habíamos señalado en el Informe anual de 1993 con relación a otros tres Decretos. Por ello, consideramos la conveniencia de reiterar la misma Sugerencia, en los siguientes términos:

«**PRIMERO.**— La citada norma tiene por objeto, de acuerdo con lo que dispone su artículo único, establecer una nueva redacción del artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo.

Como consecuencia de los términos empleados en el referido artículo debe entenderse que ha quedado dero-

gado el antiguo artículo 6 y vigente el nuevo tal y como aparece redactado en el Decreto 87/1994.

SEGUNDO.— Por todo ello, resulta incomprensible que el Decreto objeto de examen contenga, a continuación, una Disposición Derogatoria del siguiente tenor: «Queda derogado el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, sobre desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, referido a la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas, y el Decreto 129/1992, de 7 de julio».

Un análisis sistemático de la norma examinada pone de manifiesto que la Disposición Derogatoria elimina de la vida jurídica el artículo 6 del Decreto 65/1987 tal y como ha quedado redactado por el Decreto 87/1994.

En definitiva, el artículo único del Decreto 87/1994 establece una nueva regulación del artículo 6 del Decreto 65/1987 que, a continuación, es dejada sin efecto por la Disposición Derogatoria.

En todo caso, podemos apuntar que este error también se cometió en la anterior modificación del artículo 6 que se realizó a través del Decreto 129/1992, de 7 de julio.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) **SUGERIR a la Diputación General de Aragón que realice una modificación del Decreto 87/1994, de 12 de abril por la que se elimine la Disposición Derogatoria dado que impide la aplicación del artículo 6 del Decreto 65/1987.** 2º) **Trasladar esta Sugerencia, junto a la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón.**

La Diputación General de Aragón realizó la rectificación del defecto observado mediante una **corrección de errores** publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 94, de 5 de agosto.

En concreto, la corrección tiene el siguiente tenor:

«Advertido error en la Disposición Derogatoria del Decreto 87/1994, de 12 de abril, de la Diputación General de Aragón, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, actualizando la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas, publicado en el Boletín Oficial de Aragón número 49, de 22 de abril, por la presente se procede a su subsanación:

En la página 1605, donde dice: «Disposición Derogatoria.— Queda derogado el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, sobre desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, referido a la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas, y el Decreto 129/1992, de 7 de julio», debe decir: «Disposición Derogatoria: Queda derogado el Decreto 129/1992, de 7 de julio, respecto a la modificación introducida al artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, referido a la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas, siendo sustituido a todos los efectos por la redacción dada en el presente Decreto.»

Creemos que **sobra todo comentario**. En cualquier caso, en el próximo apartado nos vamos a detener de modo especial en la inadecuada utilización por parte de la Diputación General de Aragón de la corrección de errores.

1.1.3. Otras deficiencias

Haremos referencia, en último término, a algunos Decretos en los que hemos detectado otros defectos e irregularidades de diversa índole:

a) Uso indebido de la corrección de errores

La inadecuada utilización de la corrección de errores por la Diputación General de Aragón ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por esta Institución, habiéndose llegado incluso a incorporar al Informe anual correspondiente a 1992 un informe monográfico sobre la cuestión. Más recientemente, hemos tratado el tema en la Recomendación Formal hecha con relación al Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción, publicada en el B.O.A. n.º 134, de 9 de noviembre de 1994, que hemos reproducido más arriba.

Sin ánimo exhaustivo vamos a dejar constancia de un abundante número de Decretos aprobados a lo largo de 1994 en los que, en nuestra opinión se ha utilizado de modo indebido el procedimiento de la corrección de errores como sistema «ágil» de modificación de normas jurídicas. La circunstancia no es baladí:

— **En primer lugar, porque se produce una importante quiebra de la seguridad jurídica.** Significativas modificaciones de algunas normas se introducen por este sistema, que no garantiza, en absoluto, el conocimiento por parte de los ciudadanos. Las «correcciones» se producen incluso, en ocasiones, bastantes meses después haberse aprobado la norma.

— **En segundo lugar, porque se burla la competencia de la Diputación General que puede ver alteradas sus decisiones por la mano correctora de algún anónimo funcionario, no importa de qué rango.**

Entenderemos mejor el alcance de lo que estamos afirmando si exponemos un caso paradigmático, producido con el **Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, aprobando el Reglamento del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio** (Expediente D I I - 68/93 - TOJA)

El Decreto tenía como finalidad introducir diversas reformas en el régimen de funcionamiento del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, justificadas por la incidencia de varias modificaciones legislativas recientes, y por la propia experiencia adquirida.

Este Decreto fue objeto de una **corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón número 22, de 16 de febrero de 1994**. En ella se afirmaba lo siguiente:

«Advertidos errores en el texto remitido para la publicación del citado Decreto... se procede a formular las siguientes rectificaciones:

En la página 4330, artículo 8-3º, debe suprimirse la última frase después de la coma, es decir "dependiendo jerárquicamente del Consejo de Ordenación del Territorio a efectos de recursos".

En la página 4330, artículo 11.1.a), donde dice "**Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales; Agricultura, Ganadería y Montes; Medio Ambiente; Industria, Comercio y Turismo y Educación y Cultura**" debe decir "**Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales; Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Medio Ambiente; Industria, Comercio y Turismo y Educación y Cultura**".

En la página 4330, el artículo 13.3º debe suprimirse.

En la página 4330, artículo 16, debe incluirse un nuevo apartado, queda redactado "j) un representante designado para cada uno de los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo y Sanidad y Consumo"

En la página 4331, artículo 19.2.a), donde dice: "... de conformidad con lo establecido en el Decreto 109/1986, de 14 de noviembre", debe decir "de conformidad con lo establecido en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, el Decreto 109/1986, de 14 de noviembre y el Decreto 105/84, de 17 de diciembre."

En la página 4332, el artículo 21.1: Debe suprimirse, el artículo 21 queda reducido a un único apartado integrado por el artículo 21.2 de la redacción originaria.

En la página 4333, el artículo 30, donde dice "... las Comisiones Provinciales del Territorio publicarán un extracto de los acuerdos adoptados en el Boletín Oficial de la respectiva provincia", debe decir "... las Comisiones Provinciales del Territorio publicarán un extracto de los acuerdos adoptados en el citado Boletín".

La propia corrección de errores que venimos comentando dice expresamente que los errores se han producido en el texto remitido para su publicación (por lo tanto, no se trata de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial).

El artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, se refiere a la manera de rectificar los errores producidos en el texto remitido para su publicación, distinguiendo entre:

a) los meros errores u omisiones materiales que no constituyan modificación o alteración del sentido de la disposición, pero cuya rectificación se estime conveniente a fin de evitar posibles confusiones. Se salvarán por los organismos respectivos, reproduciendo el Boletín Oficial de Aragón el texto o la parte necesaria del mismo con las debidas correcciones.

b) Los errores u omisiones que se deduzcan claramente del contexto de la disposición. Se rectificarán usando el mismo procedimiento que en el anterior supuesto.

c) Los errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma. Se salvarán mediante disposiciones del mismo rango.

Dentro de estos últimos deben incluirse los errores cometidos en el Decreto analizado. Dado que su rectificación supone una evidentísima modificación del contenido o sentido de la norma (así, por ejemplo, las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio dejan de depender jerárquicamente del Consejo de Ordenación del Territorio a efectos de recursos, se suprime la vinculación de las Comisiones Provinciales a las propuestas formuladas por las Ponencias Técnicas, se suprime un párrafo sobre la posibilidad de que el Consejo de Ordenación del Territorio avoque competencias de las Comisiones Provinciales, se modifica la composición de las Ponencias Técnicas, se decide dejar de publicar los extractos de los acuerdos adoptados por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio en el Boletín Oficial de la respectiva provincia...), *debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.*

Sin embargo, no se ha hecho así, lo cual es criticable. La gravedad de la cuestión no se puede escapar a nadie. Podemos reiterar lo que hemos dicho al principio: es una burla de la competencia de la Diputación General y una flagrante agresión a la seguridad jurídica de los ciudadanos que se encuen-

tran con que dos meses después de publicarse una norma jurídica, esta queda transformada, de modo muy sustancial, por una anónima corrección de errores.

Pongamos un nuevo ejemplo: El Decreto 197/1994, de 28 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda (Expediente 129/94 - TOJA)

Este Decreto, publicado en el B.O.A. n.º 123, de 17 de octubre, ha sido objeto de dos correcciones de errores, la primera publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 127, de 26 de octubre, en la que se añaden sendas Jefaturas de División a las Oficinas Territoriales de Huesca y Teruel.

La segunda, publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 137, de 16 de noviembre, modifica la denominación de una unidad administrativa que, de «Sección de Documentación y Difusión» pasa a denominarse «Área de Documentación y Difusión».

La propia corrección de errores que venimos comentando dice expresamente que las omisiones y el error, respectivamente, se han producido en el texto remitido para su publicación (por lo tanto, no se trata de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial).

Ya hemos dicho que el artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, se refiere a la manera de rectificar los errores producidos en el texto remitido para su publicación. A la vista del mismo debemos entender que estamos en otro supuesto de «errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma.»

Dado que la rectificación de las omisiones y el error cometidos en el Decreto analizado supone una evidentísima modificación del contenido o sentido de la norma (surgen dos unidades administrativas nuevas –Jefaturas de División– y se altera la naturaleza de otra, que de Sección pasa a convertirse en Área), *debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.*

Pongamos otros ejemplos:

– El Decreto 117/1994, de 31 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias (Expediente D II - 72/94 - TOJA), fue publicado el día 10 de junio de 1994 y ha sido objeto de una corrección de errores el día 4 de enero de 1995, es decir, casi 7 meses después.

Esta «corrección de errores» cae en la ingenuidad de solucionar un «error por omisión en el texto remitido para la publicación», que se ha advertido a los siete meses de la publicación, en los siguientes términos:

«En la página 2655, artículo 11, apartado 2, se incluye un nuevo apartado, con el siguiente contenido: "d) Organizaciones Profesionales Agrarias".»

Para comprender mejor el alcance de la «corrección», debemos precisar que el artículo 11 del Decreto regula qué agrupaciones y asociaciones agrarias pueden solicitar las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias. De este modo, a partir de la corrección de errores las Organizaciones Profesionales Agrarias también son consideradas posibles beneficiarias de las ayudas. No nos parece serio este sistema.

– El Decreto 110/1994, de 17 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea la Comisión de Su-
ministros Centralizados (Expediente D II - 72/94 - TOJA), fue publicado el día 30 de mayo de 1994 y fue objeto de una

corrección de errores el día 5 de octubre de 1994, es decir, **más de 4 meses después**.

Esta corrección es del siguiente tenor:

«Donde dice: "Artículo 8.- (...) **Excepcionalmente se podrán adquirir bienes no homologados siempre que medie causa justificada que deberá acreditarse en el expediente, previo informe de la Comisión de Suministros Centralizados**".

Debe decir: "Artículo 8.- (...) **Excepcionalmente se podrán adquirir bienes no homologados siempre que medie causa justificada que deberá acreditarse en el expediente, previo informe de la Dirección General de Servicios**".».

Se altera el órgano competente para emitir el informe por una mera corrección de errores.

- El Decreto 87/1994, de 12 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, actualizando la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas (Expediente D II - 56/94 - TOJA).

Este Decreto fue publicado en el B.O.A. n.º 49, de 22 de abril y fue objeto de una corrección de errores en el Boletín Oficial de Aragón n.º 94, de 5 de agosto, es decir, **más de 3 meses después, y habiéndose producido, mientras tanto, una Sugerencia Formal del Justicia con la que vino a coincidir la corrección de errores**, como ya hemos reflejado antes.

Estas pinceladas nos deben conducir a una seria reflexión sobre la **necesidad urgente de rectificar este «vicio administrativo» por su gravedad, no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el aspecto sustantivo de la seguridad jurídica, principio que preside la actuación de los poderes públicos, de acuerdo con el artículo 9.3 de la Constitución Española.**

b) Defectos de técnica legislativa

a') Pusimos de manifiesto en nuestro anterior Informe la existencia de un buen número de Decretos en los que no se observaba la **Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica** del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 21 de diciembre de 1992, sobre «reglas de técnica legislativa de aplicación en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley y de Decretos Legislativos» (cuyo contenido reproduce el de las «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley», aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de Octubre de 1991), y que es aplicada por la Diputación General de Aragón también para la elaboración de disposiciones reglamentarias (esta circunstancia nos fue comunicada de modo oficial por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en escrito de fecha 9 de noviembre de 1993, al asegurarnos que se había remitido la Instrucción a todas las unidades directivas de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la solicitud de que fueran observadas las directrices que en la misma se fijan).

Pues bien, **a lo largo de 1994 se han seguido aprobando Decretos que no respetan la citada Instrucción**. Ya hemos recogido en este Informe un ejemplo evidente en el **Decreto 181/1994, de 8 de agosto, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas** (expediente D II - 115/94 - TOJA). Pero hay más:

- El Decreto 124/1994, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan General para el equipamiento comercial de Aragón es un buen ejemplo de lo que afirmamos:

El Decreto contiene dos *Disposiciones Adicionales*, pero el encabezamiento está redactado en singular *Disposición Adicional*.

Más importante es la incorrección relativa a la naturaleza de la **Disposición Adicional Segunda, que debería haber sido configurada como una Disposición Final** (todo ello al margen de las consideraciones que pueden hacerse sobre la poco coherente ubicación por una parte, de dos disposiciones finales en el texto del Decreto que aprueba el Plan y por otra, de dos disposiciones adicionales y dos transitorias dentro del propio Plan).

De acuerdo con la anteriormente mencionada Instrucción sobre reglas de técnica legislativa, las *Disposiciones Adicionales* incluyen los siguientes tipos de preceptos:

a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (regímenes territoriales, personales, económicos o procesales, por este orden)

b) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas

c) Los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva Ley

Por su parte, las *Disposiciones Finales* incluyen los siguientes tipos de preceptos (y por este orden):

a) Los preceptos que modifiquen el Derecho vigente.

b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas.

c) Las reglas de supletoriedad

d) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de proyectos de Ley ...)

e) Las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley

En conclusión, **la llamada Disposición Adicional Segunda encajaría en el apartado d), al ser una autorización dirigida a la producción de normas jurídicas y debería haber sido denominada Disposición Final. Además, supone una duplicación del contenido de la Disposición Final Segunda del Decreto.**

- También podemos citar como ejemplo el **Decreto 50/1993, de 19 de mayo, sobre condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso público** (Expediente D II - 24/93 - TOJA).

El Decreto contiene una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Para examinar la corrección de la denominación y contenido de las Disposiciones mencionadas, tenemos que tener en cuenta los criterios sentados por la Instrucción antes mencionada, de cuya aplicación resultan las siguientes consecuencias:

1.ª El contenido de la Disposición Adicional del Decreto 50/1993 (anómalamente denominada «Primera», dado que es única) es más bien propio de una Disposición Final, pues se trata de una cláusula de salvaguardia de competencias ajenas y debería haber sido denominada *Disposición Final Primera*.

2.ª El Decreto estudiado incluye en un sólo párrafo y bajo la denominación genérica de «Disposiciones Finales» dos Disposiciones Finales que deberían haber sido redactadas de forma separada:

Una de ellas consiste en una habilitación de desarrollo reglamentario y debería haberse denominado *Disposición Final Segunda*, y la otra consiste en una regla sobre la entrada en vigor del Decreto y debería haberse denominado *Disposición Final Tercera*.

b') Diversos Decretos contienen **artículos duplicados**. A modo de ejemplo podemos citar el **Decreto 61/1994, de 6 de abril, por el que se aprueba la regulación del Consejo Aragonés del Deporte** (expediente D II - 50/94 - TOJA). En con-

creto, el artículo 1º y el artículo 3º repiten con las mismas palabras exactamente las funciones del Consejo Aragonés del Deporte: «...funciones de asesoramiento, consulta y coordinación entre los sectores públicos y privados del deporte aragonés...» creando una duplicidad innecesaria. De igual modo, en el **Decreto 182/94, de 8 de agosto, por el que se crea la Comisión de Residuos Especiales de la Comunidad Autónoma de Aragón** (Expediente D II - 116/94 - TOJA), los artículos 1.1 y 3.1 son sustancialmente idénticos.

c) Errores en la mención de normas jurídicas

a') El **Decreto 27/1994, de 9 de febrero**, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura (**Expediente D II - 20/94 - TOJA**) y el **Decreto 157/1994, de 5 de julio**, por el que se modifica la estructura del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (**Expediente D II - 99/94 - TOJA**) incurrir en el mismo error:

– **La Disposición Adicional Tercera del Decreto 27/1994**, en su apartado 1 se refiere al «artículo 17 del Decreto Legislativo 1/1991» y en su apartado 2 se refiere a «los apartados 2. c) a 2. g) del artículo 9º del Decreto Legislativo 1/1991». Pues bien, el citado Decreto Legislativo tiene un único artículo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Pero es que además se cita incorrectamente el artículo 9º, cuando en realidad se quiere referir al artículo 8º. Por ello, la Disposición Adicional citada debería haber mencionado los artículos 17 y 8, apartados 2 c) a 2 g) del Texto Refundido.

– **La Disposición Adicional Cuarta del Decreto 157/1994**, también se refiere incorrectamente a los apartados 2. c) a 2. g) del artículo 8º del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero. Debería haberse referido al artículo 8, apartados 2 c) a 2 g) del Texto Refundido.

b') El **Decreto 124/1994, de 7 de junio**, por el que se aprueba el **Plan General para el equipamiento comercial de Aragón** (Expediente D II - 80/94 - TOJA), menciona en la Exposición de motivos, de modo impropio, un supuesto artículo 49 de la **Ley de Cortes de Aragón 3/1993, de 15 de marzo**, de modificación de la Ley 3/1984, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Tal artículo no existe. En realidad, el Decreto parece querer referirse al artículo 49 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, tras la modificación operada por la Ley 3/1993, de 15 de marzo.

d) Deficiencias variadas

a') El **Decreto 111/1994, de 17 de mayo**, de la **Diputación General de Aragón**, por el que se regula la subvención de una parte del coste de contratación de los Seguros Agrarios para el ejercicio de 1994 (expediente D II - 68/94 - TOJA) regula ayudas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994 e incurre en el defecto de remitirse a una **norma presupuestaria de 1992, de naturaleza temporal limitada al año de vigencia de ese Presupuesto**. En concreto, el artículo séptimo del Decreto se remite, al regular la evaluación y seguimiento de la correcta aplicación de la subvención, a la Disposición Adicional Segunda, apartado 6, de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, cuando en realidad se debería haber remitido, en su caso, a la Disposición Adicional Segunda, apartado 6, de la Ley 1/1994, de 19 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el vigente año de 1994 (si bien no era preciso hacer tal remisión dado el carácter general, aplicable a todas las subvenciones que se concedan durante este año, que tiene la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1/1994).

b') El **Decreto 30/1994, de 16 de febrero**, de la **Diputación General de Aragón**, por el que se crea la **Comisión Interdepartamental de Subvenciones y Ayudas Públicas** (Expediente D II - 23/94 - TOJA) contiene un precepto confuso: **El apartado 3º del artículo cuarto parece no considerar al personal eventual al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma dentro del concepto de «empleados públicos»**, por cuanto contrapone ambos términos. Por el contrario, debemos recordar que el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su artículo 4, considera incluidos dentro de la «Función Pública» tanto a los funcionarios como al personal eventual, interino y laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma.

c') El **Decreto 84/1994, de 12 de abril**, por el que se establecen ayudas para el fomento del asociacionismo en el sector agrario (expediente D II - 53/94 - TOJA), se remite, de modo inadecuado, a la **Ley de Procedimiento Administrativo**, al regular la forma de presentación de solicitudes, cuando en realidad parece que se pretendía referir a la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**.

d') El **Decreto 199/1994, de 28 de septiembre**, por el que se establecen ayudas urgentes a las explotaciones agrarias afectadas por incendios forestales (expediente D II - 126/94 - TOJA), en su artículo 1º, se refiere de modo impropio a la «**Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes**». Según el artículo 31 de la Ley 3/1984, del Presidente, de la Diputación General y la Administración de la Comunidad Autónoma, esta última está organizada en «**Departamentos**». El artículo 33 de la misma Ley precisa que los «**Departamentos**» están bajo la superior dirección de un Consejero. En conclusión, **en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no hay Consejerías sino Departamentos**.

e') Un abundantísimo número de Decretos utiliza las expresiones impropias de **Gobierno de Aragón** y **Consejo de Gobierno**, para referirse a lo que, por el momento, y mientras no se apruebe el Proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, actualmente en tramitación parlamentaria, recibe la denominación estricta de «**Diputación General**», en conformidad con lo que dispone el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Entre otros podemos citar los siguientes: **Decreto 186/1993, de 3 de noviembre; Decreto 1/1994, de 12 de enero; Decreto 2/1994, de 12 de enero; Decreto 5/1994, de 12 de enero; Decreto 26/1994, de 9 de febrero; Decreto 121/1994, de 7 de junio; Decreto 178/1994, de 8 de agosto...**

2. Expedientes relativos a otras disposiciones

Nos referiremos en este apartado a un expediente en el que hemos dirigido una Sugerencia al Departamento de Sanidad y Consumo.

Expediente DII-70/94-TOJA

Orden de 27 de mayo de 1994, del Departamento de Sanidad y Consumo, por la que se encomienda a la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud el ejercicio de las funciones de la Oficina de Supervisión de Proyectos
El análisis de esta Orden (BOA n.º 68, de 6 de junio) nos mo-

vió a dirigir al Departamento de Sanidad y Consumo, con fecha nueve de junio de 1994, la siguiente sugerencia:

«PRIMERO.— La citada Orden tiene por objeto la encomienda de gestión realizada por el Consejero de Sanidad y Consumo a la Dirección Gerencia del organismo autónomo Servicio Aragonés de Salud al efecto de que los servicios técnicos de esa Dirección Gerencia realicen las actividades que corresponden a las Oficinas de Supervisión de Proyectos previstas en la legislación de contratos del Estado, con relación a todas las contrataciones administrativas que pueda llevar a cabo el Departamento de Sanidad y Consumo, incluidos sus organismos autónomos.

SEGUNDO.— El artículo 23 de la Ley de Contratos del Estado establece, en su apartado 2º:

«Dichos Departamentos deberán establecer oficinas o secciones de supervisión de los proyectos encargadas de examinar detenidamente los elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia».

El Reglamento General de Contratación del Estado desarrolla esta materia en sus artículos 73 a 80. En concreto, el artículo 76 detalla las funciones de las oficinas de supervisión de proyectos.

TERCERO.— El Decreto 61/1984, de 30 de julio, de la Diputación General de Aragón, se aprobó con la finalidad de regular el procedimiento de supervisión de proyectos y los órganos competentes para el ejercicio de dicha función en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En concreto, la Exposición de Motivos del citado Decreto afirmaba textualmente lo siguiente:

«Como consecuencia de lo expuesto, corresponde a la Diputación General de Aragón la elaboración y supervisión de proyectos por ella promovidos y relativos a obras de edificación y arquitectura en sus diferentes grados de obra de primer establecimiento, reforma, reparación o conservación y mantenimiento. La propia Ley de Contratos del Estado, en su artículo 23 y el Reglamento General de Contratación del Estado, en su artículo 73, establecen que los Departamentos que tengan a su cargo la realización de obras deberán establecer oficinas o secciones de supervisión de los proyectos, que se encarguen de examinar detenidamente los elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia».

Ante esta exigencia legal, la Diputación General de Aragón tenía dos posibilidades:

— Procurar su cumplimiento separadamente en cada Departamento.

— Centralizar el ejercicio de estas funciones en una unidad administrativa específica para todos los Departamentos de la Diputación General de Aragón.

El Decreto que estamos comentando opta claramente por la segunda posibilidad. La propia Exposición de Motivos lo afirma taxativamente al señalar:

«Por otra parte, un principio de economía administrativa aconseja la regulación de la función supervisora de los proyectos arriba citados incardinando la misma en las unidades técnico administrativas correspondientes a la Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes».

En efecto, el artículo primero del Decreto 61/1984 establece de modo concluyente:

«Otorgar la competencia para la supervisión de los proyectos de Arquitectura y Edificación promovidos por la Diputación General de Aragón a las Secciones de Arquitectura y Vivienda de los Servicios Provinciales de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda y a las Secciones de Arquitectura y Rehabilitación y de Proyectos y Obras del Servicio Regional de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda».

Los artículos segundo, tercero y cuarto del Decreto realizan la determinación concreta para cada caso de las Secciones que deben realizar la función supervisora.

Finalmente, los artículos quinto y sexto reproducen sustancialmente el contenido del artículo 76 del Reglamento General de Contratación del Estado y el artículo séptimo se remite, para lo no previsto, a lo establecido en la Ley de Contratos del Estado y el Reglamento General de Contratación.

En definitiva, el Decreto 61/1984 centraliza el ejercicio de la función supervisora de proyectos en un sólo Departamento, el de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes (hoy Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes) y ello por razones de economía administrativa.

CUARTO.— Los diferentes cambios organizativos de la Diputación General de Aragón desde la fecha de aprobación del Decreto 61/1984, que estamos comentando, han alterado la denominación y la incardinación de las unidades administrativas que tienen conferido el ejercicio de la función supervisora de proyectos. El Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, pasó a denominarse, en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 31 de julio de 1987, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón, Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, denominación que aún mantiene.

Por otra parte, la organización interna del citado Departamento ha experimentado diversas vicisitudes (entre ellas, la creación de un organismo autónomo adscrito al Departamento —el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón—, la creación (1987) y posterior supresión de la Dirección General de Arquitectura (1993), la reorganización de los Servicios Provinciales del Departamento....).

En definitiva, las Secciones de Arquitectura y Vivienda de los Servicios Provinciales de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda a que se refiere el Decreto 61/1984, pasaron a ser denominadas, a partir del Decreto 59/1985, de 30 de mayo, Secciones de Arquitectura y Rehabilitación. Hoy en día, y desde el Decreto 122/1992, de 7 de julio, regulador de la estructura orgánica del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (y a la vista de la asimilación efectuada por la Orden de 21 de enero de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes), reciben la denominación de **Secciones I de las Divisiones de Restauración Arquitectónica de los Servicios Provinciales de Huesca y Teruel y Sección I de la División de Arquitectura del Servicio Provincial de Zaragoza**.

Por su parte, las Secciones de Arquitectura y Rehabilitación y de Proyectos y Obras del Servicio Regional de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda a que también se refiere el Decreto 61/1984, pasaron a estar integradas, a partir del Decreto 59/1985 en el Servicio de Urbanismo y Arquitectura. Tras la creación de la Dirección General de Arquitectura, dichas Secciones quedaron incardinadas en el Servicio de Arquitectura de dicha Dirección General. Hoy en día, y desde el Decreto 122/1992, de 7 de julio,

regulador de la estructura orgánica del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (y a la vista de la asimilación efectuada por la Orden de 21 de enero de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes), reciben respectivamente la denominación de **Sección de Restauración** (integrada en el Servicio Regional de Arquitectura) y **Sección Técnica I** (integrada en la Unidad Técnica). Finalmente, debemos señalar que, tras la supresión de la Dirección General de Arquitectura, estas unidades administrativas están integradas en el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, **conservando su denominación y funciones**, en conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria del Decreto 78/1993, de 28 de julio.

QUINTO.— La Diputación General, en consecuencia, tomó la determinación de atribuir la competencia para realizar las funciones de supervisión de proyectos de arquitectura y edificación a un sólo Departamento, el de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de modo centralizado. La reorganización del citado Departamento realizada a través del Decreto 78/1993, de 28 de julio, ha supuesto la integración de algunas de las unidades administrativas que asumían esta función supervisora en el organismo autónomo Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón conservando sus funciones. Sin embargo, las otras unidades administrativas que realizan estas funciones desde los Servicios Provinciales siguen integradas en el Departamento de Ordenación Territorial.

En definitiva, y de modo insólito por lo confuso y complejo que resulta, en estos momentos el ejercicio de las funciones de supervisión de proyectos se realiza por unidades administrativas adscritas directamente al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes y por unidades adscritas al organismo autónomo Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, dependiente del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, según el reparto que establecen los artículos segundo y tercero del Decreto 61/1984, de 30 de julio; todo ello mientras no se disponga otra cosa por la propia Diputación General.

No es posible, por ello, que el Consejero de Sanidad y Consumo, que carece de esa competencia concreta, disponga de la misma a través de una encomienda de gestión de las reguladas en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y el artículo 47 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio, modificada por Ley 3/1993, de 15 de marzo, dado que la encomienda requiere como condición inexcusable que quien la realiza tenga atribuida la competencia. Nadie puede dar lo que no tiene.

Es necesario recordar que, según el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

«la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación y avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes».

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 43 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio.

SEXTO.— La Orden que estamos comentando tiene un precedente en la Orden de 18 de junio de 1993 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (Departamento que fue suprimido por el artículo 1º del Decreto de 17 de septiembre de 1993, de la Presidencia de la Di-

putación General de Aragón). En la citada Orden también se hacía, por parte del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, la encomienda a la Dirección General de Bienestar Social de las funciones de la oficina de supervisión de proyectos con relación a todas las contrataciones administrativas que pudiera llevar a cabo el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, incluidos sus organismos autónomos. Es plenamente aplicable a esta Orden lo que antes hemos señalado para la Orden de 27 de mayo de 1994, del Departamento de Sanidad y Consumo, que aquí estamos analizando.

SÉPTIMO.— Es evidente que, dado que la competencia para realizar las funciones propias de la oficina de supervisión de los proyectos de arquitectura y edificación promovidos por la Diputación General de Aragón está atribuida, en estos momentos, por la Diputación General al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes y al Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, si se quiere por razones de agilidad y eficacia administrativa que estas funciones las realicen unidades administrativas de otros Departamentos, y en concreto del Departamento de Sanidad y Consumo, es necesario o bien proceder a una modificación del Decreto 61/1984, de 30 de julio, por la que se atribuya competencia al mismo o bien, sin alterar la actual atribución competencial, solicitar al Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, que es a la vez Presidente del organismo autónomo Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón (según el artículo 10 de la Ley 6/1985, de 22 de noviembre, de creación del I.S.V.A.), que realice una encomienda de gestión a órganos del Departamento de Sanidad y Consumo, previa autorización de la Diputación General, de acuerdo con lo que establece el artículo 47,2 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) **RECORDAR** al Departamento de Sanidad y Consumo la vigencia del Decreto 61/1984, de 30 de julio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las funciones de supervisión de proyectos en materia de arquitectura y edificación.

2º) **SUGERIR** al Departamento de Sanidad y Consumo que, en el supuesto de que quiera asumir funciones en esta materia, utilice alguno de los medios que hemos expuesto en el fundamento jurídico séptimo, bien instando a la Diputación General la modificación del Decreto 61/1984, bien solicitando al Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes que, en su doble condición de Consejero y Presidente del organismo autónomo Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón, realice una encomienda de gestión, previa autorización de la Diputación General.»

3º) **Trasladar** esta Sugerencia, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Consejero de Sanidad y Consumo de la Diputación General de Aragón, y remitir copia de la misma al Excmo. Sr. Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.

No hemos recibido contestación alguna del Departamento de Sanidad y Consumo hasta el día de la fecha.

3. Otros expedientes

Incluimos en este epígrafe diversos expedientes tramitados como consecuencia de solicitudes formuladas a esta Institución.

Nos vamos a referir, de modo especial, a un expediente consistente en un informe emitido a instancias del G.P. Popular en las Cortes de Aragón acerca de la adecuación al ordenamiento jurídico aragonés de las actuaciones seguidas por la Diputación General de Aragón en relación con la contratación de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

Expediente D II - 131/94 - TOJA

Informe sobre la legalidad de las actuaciones de la Diputación General de Aragón en relación con la contratación de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

El día 11 de noviembre de 1994 se presentó ante esta Institución escrito del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón, Ilmo. Sr. D. Mesías Gimeno Fuster, en el que se solicitaba la elaboración de un informe acerca de la legalidad del procedimiento seguido para la contratación de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. por la Diputación General de Aragón y la posible conculcación del ordenamiento jurídico aragonés. D. Mesías Gimeno acompañaba a su escrito copia de dos expedientes administrativos:

– Expediente relativo a la realización por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. de 31 informes económico financieros y 12 tasaciones.

– Expediente relativo a la realización por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. de trabajos de seguridad electrónica en Presidencia.

El día 14 de noviembre de 1994, se dictó Resolución de admisión a trámite de tal petición, disponiéndose la apertura de expediente al objeto de elaborar un Informe sobre la cuestión planteada en ejercicio de la función encomendada al Justicia de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

El día 15 de noviembre de 1994 se notificó la Resolución de admisión a trámite al Ilmo. Sr. D. Mesías Gimeno Fuster.

El mismo día 15 de noviembre se remitió oficio al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón dando cuenta de la presentación del referido escrito y de su admisión a trámite. Asimismo se consignó una relación completa de los documentos presentados por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Gimeno, al objeto de verificar si existía otra documentación adicional de interés atinente a los citados expedientes, dando un plazo de 10 días para aportarla.

El día 18 de noviembre de 1994, una vez tenido conocimiento de la incoación por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de oficio, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 785 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de diligencias informativas acerca de los hechos a que se refieren los dos expedientes administrativos antes reseñados, se estimó oportuno dirigir escrito al Fiscal-Jefe, Excmo. Sr. D. Alfonso Arroyo de las Heras, solicitando que «si como consecuencia del resultado de las mencionadas diligencias informativas, esa Fiscalía decidiera realizar alguna actuación encaminada a iniciar algún procedimiento judicial», tuviera a bien comunicarlo a esta Institución «a los efectos previstos en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón».

El día 2 de diciembre de 1994 tuvo entrada en el Justicia de Aragón un escrito, de fecha 25 de noviembre de 1994, de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el que el Fiscal-Jefe informaba textualmente lo siguiente:

«Por esta Fiscalía se están tramitando diligencias de investigación num. 96/94 por los hechos a que se refiere la comunicación de V.I., sin que hasta la fecha se haya formulado informe propuesta a esta Jefatura. En su día, conforme interesa, se informará de lo que se resuelva».

El día 2 de diciembre tuvo entrada en esta Institución un escrito firmado por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en el que se sometía a nuestra consideración una interpretación según la cual el Justicia de Aragón no sería competente para conocer, en el ejercicio de su función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, acerca de la adecuación de un expediente de contratación administrativa al ordenamiento jurídico general, por cuanto, según se afirma textualmente, «la regulación jurídica de la tramitación de los expedientes de contratación se contiene en normas emanadas del Estado y no en leyes aprobadas por las Cortes de Aragón o reglamentos emanados de la Diputación General».

Por otra parte, en ese mismo escrito el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales confirmó que toda la documentación atinente a los dos expedientes mencionados estaba en poder esta Institución al señalar expresamente lo siguiente:

«... me complace manifestar a V.E. que la Diputación General de Aragón remitió a las Cortes toda la documentación disponible sobre la materia, que coincide con la que se cita en el escrito de referencia».

Al día de redactarse este Informe, 22 de diciembre de 1994, no se había recibido ninguna indicación de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia acerca de la iniciación de actuación judicial alguna sobre la materia de que versa el mismo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expresado, se emitió informe en los siguientes términos:

DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

A) ACERCA DE LA CONCURRENCIA DE POSIBLES CAUSAS DE INADMISIBILIDAD.

El Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, en escrito con entrada en el Justicia de Aragón el día 2 de diciembre de 1994, plantea la concurrencia de una causa de inadmisibilidad por el hecho de que las actuaciones a supervisar en el presente caso no afectarían al «ordenamiento jurídico aragonés». Es procedente, por todo ello, examinar esa cuestión con carácter previo.

Según la interpretación del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, el Justicia de Aragón no sería competente para conocer, en el ejercicio de su función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, acerca de la adecuación de un expediente de contratación administrativa al ordenamiento jurídico general, por cuanto, según se afirma textualmente en el escrito del Consejero, «la regulación jurídica de la tramitación de los expedientes de contratación se contiene en normas emanadas del Estado y no en leyes aprobadas por las Cortes de Aragón o reglamentos emanados de la Diputación General».

Sin embargo, y frente a lo afirmado por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales cabe manifestar que los dos expedientes administrativos sometidos a la consideración del Justicia son dos expedientes de convalidación de unos gastos realizados por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales con la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. En ellos no

se hace referencia, en ningún caso, a la legislación estatal en materia de contratos, sino exclusivamente a la legislación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en concreto, a la Ley de Hacienda.

Como textualmente se afirma en los dos Acuerdos de la Diputación General incorporados a los expedientes, la convalidación se realiza «... conforme a lo dispuesto en la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón...».

Por otra parte, en el Informe del Jefe del Servicio de Control Interno y Financiero de la Intervención General incluido en el expediente relativo a la realización por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. de 31 informes económico financieros y 12 tasaciones, se citan únicamente los artículos 72 y 99 de la citada Ley de Hacienda.

Se trata en definitiva de dos convalidaciones efectuadas al presunto amparo de una Ley aragonesa. Es evidente que estamos ante una actuación administrativa susceptible de ser examinada en ejercicio de la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

Por consiguiente, debe desecharse la causa de inadmisibilidad aducida y reiterar la procedencia de la admisión a trámite de la solicitud de informe planteada por el Sr. D. Mesías Gimeno acerca de la adecuación al ordenamiento jurídico de las actuaciones realizadas por la Diputación General de Aragón en relación con la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C., es decir, acerca de las convalidaciones acordadas por la Diputación General al amparo de la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Pero, en último término, no debe olvidarse que la propia Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su artículo 8, establece que la posible legislación de contratos de la Comunidad Autónoma (actualmente inexistente) es sin perjuicio de la legislación básica del Estado (conforme establece el artículo 149.1.18 de la C.E.), legislación que, además, en ausencia de la autonómica es supletoria en lo no básico.

B) ACERCA DE LA CONCURRENCIA DE POSIBLES CAUSAS DE ABSTENCIÓN.

Analizada la naturaleza del escrito presentado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de Aragón, no existe denuncia alguna de violación de derechos individuales o colectivos reconocidos en el Estatuto, por lo que no puede ser conceptuado como una queja, a la vista de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Existe, en definitiva, una petición de informe sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las actuaciones seguidas con relación a la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye, en su artículo 33.1.b), al Justicia de Aragón como misión específica, «la tutela del ordenamiento jurídico aragonés velando por su defensa y aplicación».

Si bien no se trata de un expediente de queja, esta Institución ha venido entendiendo en anteriores ocasiones que procedía la aplicación analógica del artículo 15.2 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón a los expedientes que se tramitan en el ejercicio de esta función de tutela del ordenamiento jurídico.

El artículo a que nos referimos dispone lo siguiente:

«El Justicia no entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada su tramitación se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo la investigación sobre la problemática general, que, en su caso, se derive de la queja presentada».

La Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, como hemos reseñado en la exposición de hechos, ha remitido oficio de fecha 25 de noviembre (con entrada en el Justicia el día 2 de diciembre) en contestación a otro escrito de esta Institución enviado a la Fiscalía a los efectos del artículo mencionado. Del oficio de la Fiscalía se desprende que al día de hoy no concurre causa de abstención por no estar abierto proceso judicial alguno sobre los hechos a que se constriñe este Informe.

Procede, por tanto, la emisión del Informe que, sin perjuicio de examinar el conjunto de normas jurídicas que inciden en los hechos en cuestión, como es requerido por un elemental rigor jurídico, se limitará en sus conclusiones a los aspectos relativos a la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés y en concreto, a la aplicación de la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como existen dos expedientes que, si bien afectan a la misma empresa –Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.–, hacen referencia a dos actividades bien diferenciadas: realización de 31 informes económico financieros y 12 tasaciones y realización de trabajos de seguridad electrónica en Presidencia, se ha considerado conveniente estudiar cada uno de ellos de modo separado, empezando por el referido a la realización de informes y tasaciones.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A) EXPEDIENTE RELATIVO A LA REALIZACIÓN POR LA EMPRESA DIAMOND INVESTIGACIONES MERCANTILES S.C. DE 31 INFORMES ECONÓMICO FINANCIEROS Y 12 TASACIONES.

I. FALTA DE ACREDITACIÓN DOCUMENTAL DE LA EXISTENCIA DE CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA DIAMOND INVESTIGACIONES MERCANTILES S.C.

El expediente administrativo incluye:

– 3 presupuestos presentados por las empresas «AAB securssystem» (de fecha 14 de octubre de 1993 y por importe de 9.021.750 pesetas), «IBANSA, servicios generales de información» (de fecha 7 de octubre de 1993 y por importe de 9.200.000 pesetas) y «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.» (de fecha 7 de octubre de 1993 y por importe de 8.280.000 pesetas).

– 31 informes económico financieros y 12 tasaciones realizados por la empresa «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.» en diversos días del mes de octubre de 1993.

– 1 factura de fecha 5 de noviembre de 1993 y por importe de 8.280.000 ptas (IVA incluido), presentada por la empresa «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.», en la que aparece un «Conforme» suscrito por D. Fernando Delgado de Velasco, Jefe del Gabinete de la Presidencia.

– *1 propuesta de convalidación suscrita por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales con fecha 15 de noviembre de 1993 y dirigida a la Diputación General al objeto de aprobar el pago de la factura presentada por «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.»*

– *Certificado de un acuerdo de la Diputación General de fecha 24 de noviembre de 1993 por el que se «convalida el gasto realizado por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales con la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.»*

– *Documento contable ADOP con número de índice 1347/2 y por importe de 8.280.000 pesetas.*

– *Informe fiscal adjunto al documento contable, suscrito el día 10 de diciembre de 1993 por el Jefe del Servicio de Control Interno y Financiero.*

– *Escrito firmado por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales el día 9 de noviembre de 1994, por el que se remite a los Grupos Parlamentarios con representación en las Cortes de Aragón la documentación solicitada por el Presidente de las Cortes relativa a la contratación de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.*

Los actos de convalidación objeto de examen se justifican en la propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales que acabamos de reseñar, en la referencia a la contratación por razones de urgencia de la empresa tantas veces citada. En concreto, la propuesta de convalidación se justifica en los siguientes términos:

«Siendo necesario obtener determinados datos de carácter mercantil y económico de carácter reservado, se procedió a solicitar de una empresa especializada la realización del trabajo, sin que se tramitara el correspondiente expediente de contratación dada la urgencia del trabajo y la necesidad de mantener una discreción absoluta».

La naturaleza de los trabajos realizados por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. es la propia de un contrato de asistencia técnica regulado en el Real Decreto 1005/1974, de 4 de abril. En concreto, en el artículo 3º de esta norma se dispone:

«Los contratos de asistencia podrán tener por objeto:

a) *Elaboración de estudios, planes, proyectos, memorias e informes de carácter técnico, económico o social.*

b) *Realización de servicios técnicos, económicos, industriales, comerciales o cualesquiera otros de naturaleza análoga, siempre que no incluyan ejecución de obras, gestión de servicios públicos o prestación de suministros en cuyos supuestos se regularán directamente por las disposiciones de la legislación de contratos del Estado que sean respectivamente aplicables*

c) *Ejecución de otros servicios complementarios, tales como los de mecanografía, archivo, documentación, realización material de notificaciones y otros de índole administrativa, así como los de agencia, limpieza, calefacción, información y otros análogos.»*

Por su parte, el artículo 4º del Real Decreto 1005/1974 dispone lo siguiente:

«La preparación del contrato exigirá la elaboración del correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares, que deberá contener, al menos, los siguientes extremos:

a) *El objeto sobre el que haya de versar la asistencia.*

b) *Las condiciones detalladas a que haya de ajustarse la ejecución.*

c) *El plazo de ejecución del contrato.*

d) *El presupuesto de gasto máximo o indicativo que se prevea para el contrato, de acuerdo siempre con los créditos presupuestarios de que dispongan el Departamento u Organismo Autónomo.*

e) *La forma de pago del precio a la empresa.*

f) *Las penalidades por incumplimiento del plazo de ejecución de la prestación.*

g) *La garantía provisional, en el supuesto de que el órgano de contratación estime conveniente su exigencia, y la definitiva que deba prestar la empresa conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del presente Decreto.*

h) *Las causas especiales de resolución del contrato.*

i) *Indicación, en su caso, de aquellas cláusulas o prescripciones técnicas de los pliegos que pueden ser modificados por la oferta de los licitadores y límite de dichas modificaciones.*

j) *Los requisitos a que, en su caso, deban someterse las empresas extranjeras para poder acudir al concurso o celebrar el contrato, de acuerdo con las disposiciones que regulen la transferencia de tecnología, en lo que sean de aplicación.*

k) *La sumisión de la empresa a las normas del presente Decreto y al pliego de cláusulas administrativas generales que sean de aplicación, haciendo constar la naturaleza administrativa del contrato y la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Al pliego de cláusulas administrativas particulares se incorporará, cuando el órgano de contratación lo considere necesario, un pliego de prescripciones técnicas para la mayor concreción de la prestación objeto del contrato.

Mediante informe adjunto al pliego de cláusulas, deberá justificarse por el órgano de contratación la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta el Departamento u Organismo autónomo para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato.

Por otra parte, y con carácter general hay que tener en cuenta que el artículo 10 del Reglamento General de Contratación del Estado dispone lo siguiente:

«Son reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación aplicables a todos los contratos del Estado, salvo que sus normas administrativas especiales dispongan lo contrario, las siguientes:

1. *La necesidad de consignación presupuestaria previa, si el contrato origina gastos para el Estado.*

2. *La competencia general para celebrarlo de los Jefes de los Departamentos o Autoridad en quien se delegue o desconcentre la función.*

3. *La preparación mediante expediente, donde constarán las cláusulas administrativas y técnicas del contrato a celebrar y la aprobación del gasto, en su caso.*

4. *La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos.*

5. *La adjudicación del contrato atendiendo a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que esto no sea posible o conveniente a los intereses públicos.*

6. *La formalización del contrato en documento notarial o administrativo.»*

Debe, además, recordarse lo que con carácter general establece el artículo 11 de la Ley de Contratos del Estado:

«El objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación, que también incluirá el presupuesto del gasto.»

En resumen de todo lo expuesto en un expediente de contratación de una asistencia técnica deben concurrir los siguientes requisitos fundamentales:

a) **La decisión razonada, por parte de la autoridad competente, de acometer la realización de un estudio o trabajo técnico concreto que se considere necesario para la mejor prestación de los servicios inherentes a los fines o intereses públicos que le incumbe defender.**

b) **La verificación de la existencia de consignación presupuestaria previa al efecto.**

c) **La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir el contrato (en especial, determinación de objeto, plazo de ejecución, presupuesto, forma de adjudicación del contrato, garantías, forma de dirección y control de los trabajos, forma de pago, penalidades....). El pliego debe estar informado por los Servicios jurídicos.**

d) **La aprobación, en su caso, de un pliego de prescripciones técnicas en el que se precisen de una manera más exacta los extremos técnicos del estudio o trabajo (en el caso que nos ocupa, por ejemplo, exigir que se haga el estudio sobre un número concreto de años, pedir la comprobación de determinados datos del Registro Mercantil o determinadas valoraciones económicas...)**

e) **La justificación expresa por el órgano de contratación, mediante informe, de la insuficiencia, falta de preparación o conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta el Departamento.**

e) **La fiscalización previa del expediente.**

f) **La apertura del proceso de adjudicación del contrato (diferente según se trate de un procedimiento de concurso público o una contratación directa, siendo el primero la regla general y la segunda la excepción, que requiere justificación razonada en el expediente por parte del órgano de contratación). En todo caso, el proceso requiere la petición de ofertas por parte de la Administración, que se instrumenta, de modo expreso, a través de la publicación de anuncios en los Boletines Oficiales y, excepcionalmente, en caso de contratación directa, a través de la consulta, también expresa a, al menos, tres empresas capacitadas. De ello se deberá dejar constancia en el expediente (artículos 37 L.C.E. y 117 R.C.E.).**

g) **La adjudicación del contrato por parte del órgano administrativo competente, previa la comprobación del cumplimiento por la empresa de los requisitos de capacidad exigidos.**

h) **La formalización del contrato en documento público (administrativo o notarial), previa la constitución de la fianza exigida para asegurar la efectividad de la prestación.**

A la vista de esta normativa no podemos coincidir con el parecer del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de que las actuaciones que aquí analizamos se han sometido a la legislación de Contratos del Estado. De hecho el propio Departamento, en la propuesta de convalidación reconoce expresamente que «se procedió a solicitar de una empresa especializada la realización del trabajo, sin que se tramitara el correspondiente expediente de contratación...»

En su momento nos detendremos en el requisito de la exigencia de consignación presupuestaria previa, dada su especial relevancia jurídica.

En todo caso y respecto del resto de los requisitos, hay que señalar que no aparece entre los documentos remitidos por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales a las Cortes de Aragón y que han sido aportados por D. Mesías Gimeno, en su condición de Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, ninguno de los exigidos en las normas de contratación antes transcritas.

En especial, cabe destacar la inexistencia de pliego de cláusulas administrativas particulares, de resolución administrativa de adjudicación del contrato e, incluso, de contrato formalizado alguno.

En puridad, en el expediente y desde una perspectiva cronológica, no hay, hasta la propuesta de convalidación firmada por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, documento alguno, no ya que tenga vinculación con un expediente de contratación administrativa, sino incluso que tenga naturaleza administrativa. Ya hemos dicho antes que sólo existen tres ofertas, que no han sido objeto de registro oficial alguno ni está reflejada su solicitud con constancia expresa, y una factura.

Respecto a la factura, sobre ella aparece un «conforme» suscrito por el Jefe de Gabinete de Presidencia D. Fernando Delgado de Velasco.

Las funciones del Jefe del Gabinete de la Presidencia, que son las propias de un puesto de confianza de naturaleza eventual, se definen en el artículo 5 del Decreto 124/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón:

«1. El Gabinete de la Presidencia tendrá como funciones las de prestar apoyo directo y asesoramiento al Presidente, preparar informes, realizar estudios, facilitar las relaciones internas y externas a la Administración de la Comunidad Autónoma, bajo la dependencia inmediata del Presidente y con sujeción a las directrices que éste imparta.

2. Por constituir el Gabinete de la Presidencia un órgano de asistencia al Presidente, **no podrá tener titularidad de competencias administrativas.** Tampoco podrá delegar el Presidente en el Gabinete funciones de esta naturaleza».

No se alcanza a comprender cuál es la naturaleza jurídico-administrativa del conforme suscrito por el Jefe del Gabinete, ni su alcance concreto. Tampoco se entiende bien la intervención en un expediente administrativo de una unidad de apoyo que no puede ejercer funciones administrativas.

La inexistencia de todo procedimiento de contratación previsto tiene tal entidad que ni siquiera da lugar a que se dicte una resolución con omisión absoluta de procedimiento (que sería nula de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1, e) de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sino que incluso falta la constancia documental de la existencia de esa resolución administrativa de adjudicación en favor de Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

Los Catedráticos Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo, en su obra «Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo» dicen lo siguiente con relación a la inexistencia (pags. 346-348):

«Es de todos conocida la imprecisión que caracteriza al tratamiento legislativo, doctrinal y jurisprudencial de la

categoría conocida como «actos inexistentes» o «carencia de acto». Con estos términos se alude a un hipotético tipo de invalidez de los actos administrativos que vendría a añadirse a las dos categorías básicas, y únicas contempladas por la Ley, de nulidad absoluta y anulabilidad, y que tendría por objeto la sanción de aquellos actos afectados de irregularidades groseras y flagrantes que, por su carácter inusual, no son tipificadas por las normas jurídicas. Por supuesto, esta noción no debe confundirse con la de «inexistencia de acto administrativo recurrible» que la doctrina jurisprudencial ha utilizado en más de una ocasión, un tanto confusamente, para referirse a la insusceptibilidad de un acto determinado (existente en la realidad e, incluso, posiblemente válido) de ser objeto de un recurso contencioso-administrativo (por ejemplo, en la impugnación fallida de un acto de trámite).

La doctrina del Tribunal Supremo es claramente contraria a admitir esta categoría, aunque en algunas ocasiones haya hecho uso de la misma. En estos casos, parece importante subrayarlo, no ha extraído, sin embargo, consecuencias jurídicas específicas, ni ha reconocido para la misma un tratamiento jurídico singular y distinto al de la nulidad o la anulabilidad. Las cuestiones planteadas son, pues, dos: la primera, si la jurisprudencia admite o no la categoría; la segunda, si, en caso de admitirla, la considera como una categoría meramente conceptual o si le atribuye alguna virtualidad práctica.

Por lo que se refiere al primer extremo, el Tribunal ha afirmado con rotundidad que «la doctrina del acto inexistente y de su carencia de efectos sin necesidad de declaración administrativa o judicial no es aceptable en el campo administrativo». Las razones que fundamentan esta posición jurisprudencial son tres: primera, la posición diferenciada y privilegiada que la Administración ostenta frente al administrado; segunda, la presunción de validez de sus actos; y tercera, la inmediata eficacia de los mismos.

Sin embargo, en algún fallo posterior, el Tribunal Supremo parece haber aceptado la categoría en cuestión, llegando incluso a equipararla al acto radicalmente nulo por haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente. Desde una perspectiva conceptual, esta noción de acto inexistente se confunde prácticamente con la del acto nulo de pleno derecho, siendo imposible individualizar un presupuesto de hecho o algún elemento que sirva para delimitarla. Por ello, la STS de 11 de mayo de 1981, Ar. 2039, ha recordado, con mayor prudencia, que la de los actos inexistentes es una categoría, en todo caso, discutida.

Ahora bien, lo importante no es determinar si la jurisprudencia admite o rechaza la inexistencia de los actos como tipo de invalidez de los mismos, sino saber si le atribuye consecuencias jurídicas en caso de admitirla. Pues bien, por lo que se dirá a continuación, es evidente que, en términos jurídicos, la categoría en cuestión carece por completo de rigor técnico.

De un lado, para el Alto Tribunal el acto inexistente no es un acto «non nato», porque una vez emitido no es posible ignorarlo (STS de 11 de mayo de 1981, Ar. 2039). Por tanto, el acto emitido existe siempre, por definición. De otro, cuando el Supremo ha reconocido la carencia de acto—referida, como se recordará, a un acto radicalmente nulo dictado por órgano manifiestamente incompetente—ha establecido claramente que ese acto tenía, no obstante, apa-

riencia legal y que para destruirla era necesario proceder a declarar su nulidad (STS de 4 de marzo de 1981, Ar. 1172). así pues la pretendida noción de inexistencia no difiere en cuanto a consecuencias jurídicas de los dos tipos legales de invalidez del acto.

Por todo ello, bien puede concluirse diciendo, con la STS de 21 de noviembre de 1983, Ar. 4054, que la inexistencia del acto administrativo como categoría máxima de invalidez no encuentra acogida en nuestro ordenamiento jurídico; jugando con las palabras, podría decirse que la inexistencia no existe legalmente, ni tampoco jurisprudencialmente.»

En conclusión, el acto inexistente no constituye en cuanto a sus efectos una categoría distinta de la del acto nulo de pleno derecho, a la cual hay que reconducir todas las consideraciones realizadas.

2. INADECUADA FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE DE GASTO.

Por otra parte, y con independencia de lo que acabamos de exponer, debemos tener en cuenta que la **aprobación de un gasto** por la Administración requiere la formación del correspondiente expediente. A ello hace referencia el tantas veces mencionado manual de la Escuela de Hacienda Pública (pag. 89):

«De acuerdo con el principio formalista que preside la producción de los actos administrativos, la aprobación de un gasto requiere la formación de un expediente en el que: se describa el gasto que se pretende realizar, se justifique su necesidad y se expresen los objetivos que persigue. Habrá que establecer una cuantificación, exacta o aproximada, del gasto y acreditar en el expediente la competencia de quien lo aprueba, tanto desde el punto de vista de su genérica capacidad de actuar como de las limitaciones presupuestarias que constriñen esta actuación. Por último, deberán tenerse en cuenta las normas particulares que rigen para cada tipo de gasto en función de su naturaleza.

De este modo, en la documentación del expediente de aprobación de gasto debemos distinguir dos tipos de requisitos: los comunes a todo tipo de gastos y los específicos de cada clase de gasto, conforme a su naturaleza.

Los requisitos comunes a todos los expedientes de gasto son los siguientes:

- Una memoria justificativa del gasto.
- La incorporación al expediente de un certificado, expedido por la oficina de contabilidad, que acredite la existencia de crédito presupuestario suficiente en un concepto que se acomode a la naturaleza del gasto.
- La acreditación de la competencia del órgano que aprueba el gasto.
- La fiscalización del expediente, con carácter previo a su aprobación.

La **memoria justificativa** tiene la finalidad de dejar expresada cuál es la naturaleza del gasto que se va a realizar, la forma y condiciones en que se ha previsto comprometerlo, su importe y las características que permiten comprobar que la partida presupuestaria, con cargo a cuyo saldo disponible se pretende financiar el gasto, es la adecuada conforme a la descripción que se hace del mismo.

Con tal de que satisfaga el contenido que se ha señalado, la memoria puede ser tan escueta o tan extensa como se desee y estar recogida sobre el documento que se con-

sidere más conveniente. A veces, por razones de economía procesal, los centros gestores utilizan, como documento soporte de la memoria, los espacios de texto libre de los propios documentos contables que sirven para registrar la aprobación del gasto.

La incorporación al expediente de un **certificado de existencia de crédito** garantiza el cumplimiento de los principios de especialidad temporal, cuantitativa y cualitativa del presupuesto, ya que el examen conjunto de este certificado y la memoria justificativa del gasto permitirá verificar la existencia de una dotación en el presupuesto vigente por cuantía suficiente y de naturaleza adecuada para atender las obligaciones que se deriven del gasto que se está aprobando.

Por último, debe hacerse constar en el expediente quién es la **autoridad** a la que se somete la decisión de **aprobar el gasto**. Para el ejercicio de facultades delegadas deberá invocarse la autoridad del órgano titular de la competencia, haciendo mención expresa a la norma de delegación, su publicación en el BOE y el órgano que ejerce la facultad delegada».

Como se desprende de la documentación obrante, no se ha formado un expediente de gasto en los términos indicados. **En realidad, no se ha seguido un expediente de gasto en los términos que resultan del artículo 49 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

3. IMPOSIBILIDAD DE CONVALIDACIÓN

Establecido en el apartado 1) que nos encontramos ante un supuesto de inexistencia de acto, situación cuyo tratamiento jurídico es el mismo que el que se da a los actos nulos de pleno derecho, es necesario comprobar si es posible sanar los defectos apreciados mediante su convalidación.

Hay que destacar que la Escuela de Hacienda Pública, en su manual «La ejecución del gasto público: procedimientos y control», afirma lo siguiente (pag 61):

«En cuanto a la nulidad de pleno derecho, su significado y alcance se centra en que el acto que incurre en esta clase de nulidad no puede producir ningún tipo de efectos jurídicos, no pudiendo tampoco fundarse sobre él pretensión jurídica alguna. **El acto nulo de pleno derecho es inválido de raíz sin que quepa convalidación del mismo.**».

En idéntico sentido, los catedráticos Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo, en su obra antes citada «Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo» dicen lo siguiente (pags. 371-373):

«La convalidación es una técnica en virtud de la cual el ordenamiento jurídico potencia la conservación del acto, prevaleciendo el criterio de su eficacia sobre el de su hipotética invalidez. El principio «favor acti» es una consecuencia de la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos de un lado y del principio de economía procesal que rige toda la actividad administrativa, de otro.

La convalidación opera solamente respecto de los actos anulables, **nunca frente a los actos nulos de pleno derecho**. Una regla básica en la materia es la de que sólo es posible la convalidación de aquellos que se acomodan a lo preceptuado en la legislación vigente. Por eso, el Tribunal Supremo, ante una petición de legalización de licencia exige, en primer lugar, la cita de los preceptos correspondientes, y en segundo lugar, el acreditamiento de que

la convalidación es conforme a esos preceptos (STS de 18 de marzo de 1977, Ar. 2593).

De igual manera se manifiestan los catedráticos Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández en su clásico «Curso de Derecho Administrativo», Tomo I (pág. 569):

«**El acto nulo de pleno derecho no puede ser objeto de convalidación**, ya que esta técnica está exclusivamente referida por la Ley a los actos anulables».

No cabe, por tanto, convalidar un acto nulo de pleno derecho y, menos aún, un acto inexistente por ausencia de objeto susceptible de convalidación.

Por su importancia para la exacta valoración del expediente aquí analizado, reproducimos textualmente la doctrina de los catedráticos González Pérez y González Navarro sobre la convalidación extraída de su obra «Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común» afirman lo siguiente (págs. 773-779):

«V. Convalidación

1. Nociones generales

Los actos administrativos anulables, a diferencia de los nulos de pleno Derecho, pueden ser subsanados. Al desaparecer el defecto que lo invalidaba, el acto deviene válido. Se borra la infracción en que incurrió y, por tanto, el acto queda plenamente ajustado a Derecho.

La convalidación es el acto administrativo por el que se subsanan los defectos de un acto anterior anulable. «**La convalidación —dice la S. de 15 de febrero de 1988, Ar 1145. Ponente: DELGADO BARRIO— implica una potestad administrativa cuya actuación se concreta precisamente en la emanación del acto convalidante por cuya virtud se subsanan los defectos de un acto administrativo anterior.**».

La convalidación es un acto administrativo, aun cuando su finalidad específica sea subsanar los defectos de otro anterior. El número 2 del artículo 67, LRJPA, se refiere muy expresivamente al «acto de convalidación». Por tanto, como todo acto administrativo, está sujeto a unos requisitos de los que depende su eficacia (art. 53, LRJPA). **Un acto de convalidación que, a su vez, infringiera el Ordenamiento jurídico, no produciría sus efectos normales y, por tanto, no subsanaría los defectos del acto que pretende convalidar.**

La LRJPA dedica a la convalidación un solo artículo, el 67, que recoge, con modificaciones, el artículo 53, LPA.

2. Requisitos

a) REQUISITOS SUBJETIVOS: COMPETENCIA

El acto de convalidación se producirá por el órgano competente, que será el mismo que dictó el acto objeto de convalidación, salvo en dos supuestos:

a') Que el vicio consistiera en incompetencia. Si el defecto de que adolece el acto es la incompetencia, es obvio que no podrá convalidarse por el mismo órgano que lo dictó, ya que precisamente no estaba entre sus facultades la de dictarlo. La convalidación podrá únicamente acordarse por aquel órgano que tiene competencia.

El número 3 de este artículo dice que «si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado». ¿Quiere esto decir que únicamente cabe la convalidación cuando la incompetencia de que adolece el acto es la jerárquica? Así parece desprenderse de alguna decisión

jurisprudencial como la S. de 26 de mayo de 1981 (AR. 2008. Ponente: PÉREZ FERNÁNDEZ). También la S. de 10 de marzo de 1987 (Ar. 3526), al limitarse a transcribir el artículo 53.2, limita la convalidación del acto que adolece de incompetencia por razón de jerarquía a que se realice por el superior.

...Cuando la competencia corresponde al superior jerárquico del que dictó el acto, la convalidación operará cuando, al conocer del recurso de alzada, sea desestimado (Ss. 2 de junio de 1977 –Ponente RODRÍGUEZ HERMIDA–; 30 de septiembre de 1982 –Ar. 3752. Ponente: PÉREZ FERNÁNDEZ– y 28 de octubre de 1982 –Ar. 5261. Ponente PÉREZ FERNÁNDEZ–). Cuando la competencia no corresponde al superior jerárquico, la convalidación no podrá llevarse a cabo por el procedimiento de desestimar el recurso de alzada, sino que requerirá acuerdo expreso del órgano competente.

Una S. de 4 de octubre de 1983 (Ar. 5064. Ponente: BOTELLA Y TAZA), estima que se convalidó el defecto consistente en la incoación de un procedimiento sancionador por órgano incompetente para ello, «porque la resolución que a tal expediente pone fin al ser dictada por el Excmo Sr. Ministro del ramo... determina la convalidación de cualquier vicio de posible incompetencia, en aplicación al caso de lo al efecto previsto en el artículo 53.2, LPA».

b') Otro supuesto en el que la convalidación no podrá acordarse por el órgano que dictó el acto que se pretende convalidar es cuando el defecto consiste en haberse omitido un acto posterior al que es objeto de convalidación que debe proceder de órgano distinto. El artículo 67.4, LRJPA, dispone que si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización – puede añadirse: o aprobación – «podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente».

b) REQUISITOS OBJETIVOS

a') Que el acto sea anulable

Únicamente son subsanables los actos anulables, no los nulos de pleno Derecho. Así lo ha reiterado la jurisprudencia antes citada. Como dice la S. de 13 de marzo de 1980 (Ar. 882. Ponente: SAINZ ARENAS), únicamente pueden ser convalidados los actos anulables. En análogo sentido, S. de 10 de marzo de 1987 (Ar. 3526. Ponente: GARCÍA RAMOS).

b') **El tema de la posible convalidación de la falta de informes preceptivos.**

El artículo 53.5, LPA, excluía expresamente de la posibilidad de convalidación en «los casos de omisión de informes o propuestas preceptivos». Lo que es lógico, ya que si la finalidad de estos informes es ilustrar al órgano decisor, no tiene sentido un informe posterior a la decisión.

Como decía una S. de 17 de mayo de 1973, «la omisión de un informe preceptivo no podrá ser subsanada, conforme al espíritu que determina el artículo 53, LPA, por presunciones de infracción implícita». Y otra de 6 de diciembre de 1983 (Ar. 6791. Ponente: MEDINA BALMASEDA) dice que «la carencia de informes preceptivos no puede ser objeto de subsanación, según el artículo 53.5, LPA». En idéntico sentido, S. de 10 de junio de 1985 (Ar. 3566. Ponente: MARÍN RUIZ) y S. de 22 de febrero de 1988 (Ar. 1379. Ponente: BRUGUERA)...

En la nueva Ley, pese al incuestionable fundamento de la exclusión del supuesto –tal y como se había interpretado por la jurisprudencia– no lo recoge en el artícu-

lo 67 LRJPA. Es evidente, no obstante, que es este supuesto la convalidación requeriría, no ya la simple incorporación al expediente del informe emitido, ratificando el acto, sino una valoración de su contenido, sobre todo si se emitiera en sentido contrario al acto convalidado, para cumplir la exigencia de motivación en este aspecto impuesta por el artículo 54.1.c), LRJPA.

c') **Que la convalidación sea de todos los elementos del acto.**

Una S. de 25 de noviembre de 1981 (Ar. 4188. Ponente: PÉREZ FERNÁNDEZ), refiriéndose a la convalidación por el superior jerárquico, dice: «La convalidación requiere la aceptación íntegra de todas las cuestiones recogidas en la resolución anterior».

d') **Que la convalidación no consume la indefensión del interesado.**

La S. de 28 de enero de 1981 (Ar. 1119, Ponente: ROLDÁN) dice:

«Por muy favorable que sea en esta materia de los vicios formales de procedimiento, la interpretación en pro de la convalidación de los actos administrativos anulables siguiendo el criterio de la eficacia, más que el de la validez, en el que la LPA se orienta – artículos 45, 50.2, 53 y 54– la convalidación no puede producirse en aquellos supuestos en que se cause una situación de indefensión, que no llegue a desaparecer, sino que se mantenga en todo el curso del expediente administrativo y tenga trascendencia real y efectiva afectando a la decisión de fondo en perjuicio del interesado o de terceros.»

c) REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD: PLAZO

El artículo 67, LRJPA, no establece plazo alguno para dictar el acto de convalidación, por lo que podrá procederse a la convalidación en cualquier momento.

Ahora bien, si transcurridos los plazos para revisar el acto, de oficio o a instancia de parte, el acto deviene inatacable, parece que la convalidación únicamente tendrá sentido cuando todavía no han transcurrido estos plazos, o cuando habiéndose incoado alguna vía de revisión, está pendiente un posible pronunciamiento de anulación. Una vez anulado el acto anulable, no será posible la convalidación.

3. Procedimiento

a) LA SUBSANACIÓN DEL DEFECTO

Si la convalidación consiste en subsanar los defectos de que adolece el acto anulable, el procedimiento para verificarlo no será otro que el de la **rectificación, de oficio o a instancia del interesado, del acto, según el tipo de infracción en que hubiese incurrido**: si consistía en la omisión de un requisito o trámite esencial, añadiendo el requisito o cumpliendo el trámite; si por el contrario, consistía en la inclusión en su contenido de un elemento ilegal, la supresión de éste; si en contener un elemento sin ajustarse a lo exigido por el Ordenamiento, modificarlo de modo que se ajustase a los requisitos.

La convalidación puede ser expresa o implícita, «es decir, derivada de actos que concluyentemente impliquen la subsanación del defecto del acto anulable» (S. de 15 de febrero de 1988, Ar. 1145).

Si para la convalidación es necesario eliminar algún pronunciamiento del acto favorable al destinatario del acto, en el procedimiento de convalidación deberá darse audiencia y vista a éste. En los casos en que en el procedimiento para dictar el acto anulable se hubiesen persona-

do interesados, parece evidente que en cuanto la convalidación supone reforzar los efectos del mismo, deberá darse audiencia a aquellos interesados y notificarles el acto de convalidación. No se dará audiencia y vista cuando no existan terceros interesados y de la convalidación sólo deriven efectos favorables para el destinatario del acto.

b) LOS SUPUESTOS ESPECIALES DE INCOMPETENCIA Y FALTA DE AUTORIZACIÓN.

El artículo 67, LRJPA – al igual que antes el artículo 53, LPA –, se refiere a estos dos supuestos:

a') Si el defecto consiste en la incompetencia, el procedimiento no puede ser más simple: que el órgano competente ratifique el acto, lo que puede verificar, según la jurisprudencia reiterada antes reseñada, desestimando totalmente el recurso interpuesto contra él.

b') Si el defecto consiste en la omisión de un acto de aprobación o autorización, el procedimiento consistirá en el otorgamiento del acto omitido. En este supuesto parece innecesaria la audiencia y vista de los interesados, ya que bastará con que se haya cumplido este trámite en el procedimiento en que se dictó el acto anulable.

4. Efectos

a) EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES

El acto de convalidación será susceptible de impugnación a través de recurso en cada caso admisible (art. 114, LRJPA), y una vez agotada la vía administrativa, en el proceso administrativo correspondiente (art. 37, LJ).

b) EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES

El acto administrativo convalidado, al quedar subsanados los defectos, producirá plenos efectos. El acto deviene válido. Como dice una S. de 14 de mayo de 1980 (Ar. 1857. Ponente: RUIZ SÁNCHEZ), depurado el acto quedó sanado el mismo.

La S. de 12 de febrero de 1988 (Ar. 1133. Ponente: RUIZ PÉREZ) dice que el artículo 53, LPA, regula el ejercicio de una potestad administrativa: la convalidación de los actos, con la limitación de quedar insubsanado el defecto de omisión del informe preceptivo.

El artículo 67.2, LRJPA, dice que «el acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos». Por tanto, si se cumplen los requisitos del artículo 57.3, LRJPA, antes estudiados, al acto de convalidación podrá dársele efectos retroactivos. Es más, siempre que se den estos requisitos – que produzca efectos favorables al destinatario, que los supuestos de hecho existiesen en la fecha a que se retrotraigan y que no lesionen los derechos o intereses de otra persona – el acto de convalidación tendrá efectos retroactivos aunque no se establezca expresamente».

Hasta aquí la configuración de lo que la doctrina científica y jurisprudencial entiende por «convalidación». Como se puede apreciar, coincide con total y absoluta exactitud con la doctrina reiteradamente expresada en diversos expedientes por esta Institución.

Aun respetando el criterio de la Intervención General, no entendemos que pueda darse efectos a la convalidación efectuada por la Diputación General en el acuerdo de 24 de noviembre de 1993 que consta en el expediente puesto que no recae sobre un acto anulable sino inexistente (categoría que como hemos afirmado reconduce sus efectos a los propios de la nulidad de pleno derecho) y además no se ha procedido a subsanar ninguno de los defectos obser-

vados, por cuanto los documentos que según la legislación de contratos deberían constar en el expediente, siguen sin existir en el momento en que la Diputación General acuerda la convalidación.

La Intervención indica que se convalida una factura lo que obviamente es imposible, porque una factura no es un acto administrativo sino un documento mercantil expedido por una empresa privada, que es evidente que no puede dictar actos administrativos.

En consecuencia, nos encontramos con un Acuerdo de la Diputación General que convalida un acto inexistente (y por tanto no susceptible de convalidación) sin subsanar el conjunto de defectos apreciados (lo cual, como antes hemos dicho, es esencial para que pueda tener lugar la convalidación) (art. 67.1 LRJPA: «La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan»).

Todo lo dicho sin perjuicio de la vulneración de las reglas de procedimiento y competencia previstas en la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto a la convalidación, cuestión a la que haremos referencia expresa a continuación.

4. VULNERACIÓN DE LAS REGLAS DE LA CONVALIDACIÓN

A) Al hilo de las consideraciones hasta ahora realizadas, debemos detenernos de modo expreso en lo atinente a la consignación presupuestaria.

El artículo 38 de la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone lo siguiente:

«1. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a las finalidades específicas para las que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a la Ley.

2. Tales créditos tienen carácter limitativo y, en consecuencia, no se podrán adquirir compromisos de gastos por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma.

3. Los límites establecidos en los párrafos anteriores se aplicarán a los créditos presupuestarios, tanto en su clasificación orgánica y económica como por programas».

Como señalan el Catedrático Herrero Suazo y el Interventor Querol Bellido en su obra «Técnicas presupuestarias en la Administración Pública» (edición del Instituto Nacional de Administración Pública) «...para la realización de gastos – trámite previo a la de los pagos – es preciso disponer de crédito que permita su cobertura. Dado que los créditos sólo pueden dedicarse a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados y no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe del crédito correspondiente, es indispensable, cuando hayan de realizarse gastos que no dispongan para su cobertura de crédito hábil o el existente sea insuficiente, crear o suplementar el crédito antes de adquirir los compromisos correspondientes».

Por todo ello afirman que «...es inexcusable la existencia de crédito para que el proceso de ejecución presupuestaria se realice. La ley considera nulos de pleno derecho todos los actos administrativos y disposiciones generales con rango inferior a la Ley que supongan violar el principio de limitación de los créditos».

Estos autores resaltan, como acabamos de poner de manifiesto, que dicho principio comporta no sólo una especificación o limitación cuantitativa sino cualitativa (es decir, los créditos sólo se pueden utilizar en su cuantía y para su finalidad) y así afirman que:

«... el Presupuesto parece en principio una sola autorización de carácter global pero es en realidad un conjunto de autorizaciones muy numerosas, pormenorizadas y de finalidad específica...»

Estas consideraciones doctrinales se corroboran de modo evidente a la vista del tenor del artículo 38.1 de la Ley 4/1986, de Hacienda: «los créditos para gastos se destinarán **exclusivamente**...»

En el expediente que estamos analizando se observa que la Intervención General no encuentra acreditado que se corresponda el gasto con el crédito presupuestario al que se imputa. En concreto, el Informe del Jefe del Servicio de Control Interno y Financiero incorporado al expediente afirma lo siguiente:

«...se desconoce la finalidad y objeto de la prestación a que se refiere, y por consiguiente la adecuación legal de la imputación del gasto al crédito presupuestario de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Esta circunstancia podría derivar en **nulidad de pleno derecho de la convalidación por imperativo del precitado artículo 38**.

En efecto, el gasto se carga al Concepto 227 (trabajos realizados por otras empresas), subconcepto 9 (otros), del Programa 121.2 (Servicios Centrales, Edificios e Instalaciones).

No alcanzamos a comprender cuál es la relación que puede existir entre un programa presupuestario cuya finalidad es atender a las necesidades de los «Servicios Centrales, Edificios e Instalaciones» y que se gestiona por la Dirección General de Servicios del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y la realización de unos informes comerciales y tasaciones sobre determinadas empresas privadas.

Por ello, al haberse utilizado el crédito presupuestario para una finalidad distinta de la autorizada, se ha vulnerado el principio antes expuesto de la limitación cualitativa, con la consiguiente **nulidad de pleno derecho**.

En la página 42 del reiteradamente citado manual de la Escuela de Hacienda Pública «La ejecución del gasto público: procedimientos y control» se afirma lo siguiente, corroborando todo lo expuesto:

«La finalidad del gasto está especificada en el correspondiente programa que, como ya se ha dicho, es uno de los elementos que forman parte de la descripción de un crédito presupuestario. Los otros dos elementos que completan la descripción son: su naturaleza económica y la unidad orgánica que lo gestiona. La adscripción orgánica de un crédito y su aplicación a un programa tienen **carácter vinculante** para la Administración. Por lo que se refiere a su naturaleza económica, ésta es vinculante a nivel de concepto, si bien para ciertos gastos la vinculación se establece a nivel de artículo, como es el caso de los créditos destinados a gastos de personal, salvo los que se refieren a incentivos al rendimiento, gastos en bienes corrientes y servicios e inversiones reales».

En armonía con los criterios expresados en el anterior apartado 3, el manual de la Escuela de Hacienda Pública niega, de forma muy clara, la posibilidad de convali-

dación para los actos nulos de pleno derecho. De modo especial se refiere a la **nulidad por falta de crédito** (a la que dedica las pags. 64 a 66), debiendo destacarse aquí su afirmación de que «...La posibilidad de aprobar gastos sin la correspondiente cobertura presupuestaria significaría de hecho abrir la puerta al desorden financiero más absoluto... **la sanción de nulidad de pleno derecho está así, en nuestra opinión, plenamente justificada**».

Incluso, se llega a afirmar (vid. pag. 56): «En el caso de las obligaciones contractuales, por virtud del juego combinado de los artículos 60 y 43 del TRLGP, **la ausencia de previsión presupuestaria significará tanto la invalidez como la ineficacia de la obligación**».

B) De otra parte, no se ha seguido el procedimiento de convalidación previsto en el artículo 72 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, según el cual:

«1. Cuando la fiscalización previa del reconocimiento de las obligaciones o gastos sea preceptiva, no se expedirán ni serán intervenidos los mandamientos de pago para hacerlos efectivos, sin que conste acreditado en el expediente el cumplimiento de dicho trámite.

2. Si el Interventor General o los Interventores delegados al conocer un expediente observaran que la obligación o gasto a que corresponda no ha sido previamente fiscalizado, lo manifestarán así a la autoridad que hubiera iniciado aquél, emitiendo al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, para que uniendo este informe a las actuaciones pueda el Consejero titular del Departamento del que proceda la propuesta, si considera conveniente, continuar con la tramitación del expediente, acordar que se someta lo actuado a la Diputación General de Aragón.

3. Si el Consejero correspondiente acordara someter el expediente a la decisión de la Diputación General, lo comunicará así al Consejero de Economía y Hacienda por conducto de la Intervención General de la Diputación General.»

De la documentación incorporada al expediente se desprende que faltan:

a) La manifestación del Interventor observando que no se ha fiscalizado previamente la obligación o el gasto.

b) La emisión de su parecer.

c) La remisión del expediente al Consejero de Economía y Hacienda, por conducto de la Intervención General, para su elevación a la decisión de la Diputación General.

Es decir, se han omitido todos los trámites de un expediente de convalidación, lo que comporta la **nulidad de pleno derecho de la convalidación**, al amparo de lo que dispone el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Además, como acabamos de decir, la competencia para elevar la propuesta de convalidación a la Diputación General corresponde al Consejero de Economía y Hacienda. Por tanto, la propuesta firmada por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales es **absolutamente improcedente, dado que éste carece de competencia material para hacerla, lo que comporta otra causa de nulidad de pleno derecho**, al amparo de lo que dispone el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS.

Hemos expuesto en los apartados anteriores la confluencia de un conjunto de **causas de nulidad de pleno derecho** (un total de 5) en la convalidación efectuada:

- Por haber recaído sobre actos inexistentes (lo cual, y en cuanto a sus efectos, es tanto como decir actos nulos de pleno derecho).
- Por no haberse subsanado los vicios de que adolecía.
- Por falta de crédito presupuestario conforme al principio de limitación cualitativa.
- Por omisión absoluta del procedimiento de convalidación legalmente previsto.
- Por manifiesta incompetencia material del órgano administrativo que realiza la propuesta de convalidación (Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales).

La Diputación General de Aragón debería, a la vista de ello, proceder a la anulación de todo lo actuado por el procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por el que se regula la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho.

Cabe plantear, a la vista de todo ello, qué sucede con la factura presentada por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. y ya pagada por la Diputación General de Aragón, dado que como consecuencia de la anulación de todo lo actuado procedería que la Diputación General reclamara el reintegro de su importe.

El problema es que, no obstante todo lo dicho, hay una prestación efectivamente realizada por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

El propio artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común da la solución, al afirmar, en su apartado 3 lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de un acto podrán establecer en la misma resolución por la que se declara esa nulidad, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley».

Es decir, se reconduce el pago de las prestaciones que se hayan podido realizar al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, regulada en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El desarrollo por una empresa de trabajos sin existir resolución de adjudicación de contrato es un supuesto clásico de una de las modalidades de responsabilidad patrimonial: el enriquecimiento injusto.

Así se recoge en la obra antes citada de los profesores Santamaría Pastor y Parejo Alfonso (pags. 702 y ss.) en la que se afirma:

«El enriquecimiento sin causa es el tercer y último título de imputación de los daños de la Administración. Aunque no lo mencionan ninguno de los preceptos que regulan la materia, la jurisprudencia viene entendiendo que tiene perfecta cabida dentro de los mismos». Entre otras se citan las STS de 11, 13 y 14 de abril de 1981, Ar. 1833, 1840 y 1843.

En efecto, si una empresa realiza unos trabajos para la Administración tiene derecho a ser compensada por los mismos porque, si no, la Administración recibiría un beneficio sin ninguna justificación y la empresa un correla-

tivo daño patrimonial al no recibir contraprestación alguna por las obras, servicios o suministros efectuados. Existiría, en definitiva, una lesión a la equidad.

La doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa tiene una larga tradición jurídica que arranca de un texto de Pomponio (Digesto, libro L, tit. 17, fr. 206) según el cual «iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletiores» (es decir, según el derecho natural y de equidad, nadie debe enriquecerse en perjuicio de otro).

El enriquecimiento injusto o sin causa de la Diputación General de Aragón daría lugar a la correspondiente indemnización en favor de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C., acordada dentro del procedimiento de declaración de nulidad de todo lo actuado en los términos previstos en el artículo 102 de la Ley 30/1992, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en los artículos 17 y 99 de la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y el artículo 125 del Reglamento General de Contratación del Estado en relación con el artículo 41 de la Ley de Contratos del Estado.

6. CONCLUSIONES. INFRACCIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS.

Como hemos afirmado en la página 7 del presente Informe, sin perjuicio de haber examinado el conjunto de normas jurídicas que inciden sobre los hechos en cuestión, como requiere el más elemental rigor jurídico, nos vamos a limitar en las conclusiones a los aspectos relativos a la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés y, en concreto, a la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

PRIMERO.— Se aprecia una vulneración del artículo 38 de la Ley de Hacienda según el cual:

«1. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a las finalidades específicas para las que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a la Ley.

2. Tales créditos tienen carácter limitativo y, en consecuencia, no se podrán adquirir compromisos de gastos por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma.

3. Los límites establecidos en los párrafos anteriores se aplicarán a los créditos presupuestarios, tanto en su clasificación orgánica y económica como por programas».

SEGUNDO.— Se aprecia una vulneración del artículo 49 de la Ley de Hacienda, por no haberse seguido un expediente de gasto en los términos que de él resultan.

TERCERO.— Se aprecia una vulneración del artículo 65 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se regula el ejercicio de la función interventora, definida por otra parte en sus rasgos esenciales en el artículo 14 de la propia Ley de Hacienda, según el cual ésta tiene por objeto:

«2. a)...Controlar todos los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos, que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Comunidad se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso».

Pues bien, el artículo 65 establece lo siguiente:

«1. El ejercicio de la función interventora a que se refiere el artículo 14, apartado 2. a), de esta Ley comprenderá:

a) **La intervención crítica o previa** de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

b) **La intervención formal** de la ordenación del pago.

c) **La intervención material** del pago.»

CUARTO.— Se aprecia una vulneración del artículo 72 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, por el que se regula el procedimiento de convalidación de la omisión del trámite de fiscalización previa.

B) EXPEDIENTE RELATIVO A LA REALIZACIÓN POR LA EMPRESA DIAMOND INVESTIGACIONES MERCANTILES S.C. DE TRABAJOS DE SEGURIDAD ELECTRÓNICA EN PRESIDENCIA.

1. FALTA DE ACREDITACIÓN DOCUMENTAL DE LA EXISTENCIA DE CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA DIAMOND INVESTIGACIONES MERCANTILES S.C.

El expediente administrativo incluye:

— 3 presupuestos presentados por las empresas «AAB securssystem» (de fecha 14 de octubre de 1993 y por importe de 7.302.500 pesetas), «FICHET» (de fecha 5 de octubre de 1993 y por importe de 7.762.500 pesetas) y «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.» (de fecha 7 de octubre de 1993 y por importe de 6.290.500 pesetas).

— Informe realizado por la empresa «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.» sobre los resultados de los trabajos, de fecha 4 de noviembre de 1993, acompañado de un escrito de remisión de día 5 de noviembre de 1993.

— 1 factura de fecha 5 de noviembre de 1993 y por importe de 6.290.500 ptas (IVA incluido), presentada por la empresa «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.», en la que aparece un «Conforme» suscrito por D. Fernando Delgado de Velasco, Jefe del Gabinete de la Presidencia.

— 1 propuesta de convalidación suscrita por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales con fecha 15 de noviembre de 1993 y dirigida a la Diputación General al objeto de aprobar el pago de la factura presentada por «Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.»

— Certificado de un acuerdo de la Diputación General de fecha 24 de noviembre de 1993 por el que se convalida «el gasto realizado por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales con la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.»

— Documento contable ADOP con número de índice 1347/1 por importe de 6.290.500 pesetas.

— Escrito firmado por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales el día 9 de noviembre de 1994, por el que se remite a los Grupos Parlamentarios con representación en las Cortes de Aragón la documentación solicitada por el Presidente de las Cortes relativa a la contratación de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

Los actos de convalidación objeto de examen se justifican en la propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales que acabamos de reseñar, en la referencia a la contratación por razones de urgencia de la empresa tantas veces citada. En concreto, la propuesta de convalidación se justifica en los siguientes términos:

«Siendo necesario adoptar algunas medidas de seguridad electrónica en el área de Presidencia con carácter de urgencia, se procedió a solicitar de tres empresas especializadas presupuesto y se encargó el trabajo a DIAMOND INVESTIGACIONES MERCANTILES, S.C. por ser la más económica, sin que se llegara a formalizar el correspondiente expediente de contratación».

La naturaleza de los trabajos realizados por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. es la propia de un contrato de asistencia técnica regulado en el Real Decreto 1005/1974, de 4 de abril. En aras de la brevedad, damos por reproducido todo lo expuesto antes con relación al otro expediente en las páginas 10 a 18 de este Informe.

2. INADECUADA FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE DE GASTO.

Damos por reproducido lo expuesto en las páginas 19 y 20 de este Informe.

3. IMPOSIBILIDAD DE CONVALIDACIÓN.

Nuevamente damos por reproducidos, por mor de la concisión los argumentos expuestos en las páginas 21 a 29 de este Informe, con algunos matices (en este expediente no existe informe de la Intervención General)

4. VULNERACIÓN DE LAS REGLAS DE LA CONVALIDACIÓN.

A) A diferencia de lo que hemos expuesto para el otro expediente examinado, en el presente caso no se aprecia irregularidad alguna en lo relativo a la consignación presupuestaria.

En concreto, el gasto se carga al Concepto 227 (trabajos realizados por otras empresas), subconcepto 9 (otros), del programa 121.2 (Servicios centrales, Edificios e Instalaciones), gestionado por la Dirección General de Servicios del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

El gasto parece corresponderse adecuadamente al crédito presupuestario al que se imputa, respetándose el principio de la especificación o limitación cualitativa formulado en el artículo 38.1 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

B) En cuanto al procedimiento de convalidación, damos por reproducido lo expuesto en las páginas 33 y 34 de este Informe, plenamente aplicables al presente expediente.

5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS.

Hemos expuesto en los apartados anteriores la confluencia de un conjunto de causas de nulidad de pleno derecho (un total de 4) en la convalidación efectuada:

— Por haber recaído sobre actos inexistentes (lo cual, y en cuanto a sus efectos, es tanto como decir actos nulos de pleno derecho).

— Por no haberse subsanado los vicios de que adolecía.

— Por omisión absoluta del procedimiento de convalidación legalmente previsto.

— Por manifiesta incompetencia material del órgano administrativo que realiza la propuesta de convalidación (Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales).

La Diputación General de Aragón debería, a la vista de ello, proceder a la anulación de todo lo actuado por el procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por el que se regula la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho.

Cabe plantear, a la vista de todo ello, qué sucede con la factura presentada por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. y ya pagada por la Diputación General de Aragón, dado que como consecuencia de la anulación de todo lo actuado procedería que la Diputación General reclamara el reintegro de su importe.

El problema es que, no obstante todo lo dicho, hay una prestación efectivamente realizada por la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C.

El propio artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común da la solución, al afirmar, en su apartado 3 lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de un acto podrán establecer en la misma resolución por la que se declara esa nulidad, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley».

Nos remitimos a lo expuesto en las páginas 35 y 36 de este Informe. En conclusión, el enriquecimiento injusto o sin causa de la Diputación General de Aragón daría lugar a la correspondiente indemnización en favor de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C., acordada dentro del procedimiento de declaración de nulidad de todo lo actuado en los términos previstos en el artículo 102 de la Ley 30/1992, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en los artículos 17 y 99 de la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y el artículo 125 del Reglamento General de Contratación del Estado en relación con el artículo 41 de la Ley de Contratos del Estado.

6. CONCLUSIONES. INFRACCIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS.

Como hemos afirmado en la página 7 de este Informe, sin perjuicio de haber examinado el conjunto de normas jurídicas que inciden sobre los hechos en cuestión, como requiere el más elemental rigor jurídico, nos vamos a limitar en las conclusiones a los aspectos relativos a la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés y, en concreto, a la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

PRIMERO.— *Se aprecia una vulneración del artículo 49 de la Ley de Hacienda, por no haberse seguido un expediente de gasto en los términos que de él resultan.*

SEGUNDO.— *Se aprecia una vulneración del artículo 65 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se regula el ejercicio de la función interventora, definida por otra parte en sus rasgos esenciales en el artículo 14 de la propia Ley de Hacienda, según el cual ésta tiene por objeto:*

«2. a)...Controlar todos los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos, que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Comunidad se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso».

Pues bien, el artículo 65 establece lo siguiente:

«1. El ejercicio de la función interventora a que se refiere el artículo 14, apartado 2. a), de esta Ley comprenderá:

a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

b) La intervención formal de la ordenación del pago.

c) La intervención material del pago.»

TERCERO.— *Se aprecia una vulneración del artículo 72 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, por el que se regula el procedimiento de convalidación de la omisión del trámite de fiscalización previa.*

El Justicia de Aragón asume, en virtud de lo dispuesto en el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en ejercicio de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de la Institución

RESUELVO

PRIMERO.— *Formular RECOMENDACIÓN FORMAL a la Diputación General de Aragón que proceda a la anulación por el procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de los dos expedientes de convalidación tramitados para pagar a la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. las facturas por ella presentadas por los siguientes trabajos:*

— realización de 31 informes económico-financieros y 12 tasaciones, por importe de 8.280.000.- pesetas.

— realización de trabajos de seguridad electrónica en Presidencia, por importe de 6.290.500.- pesetas.

SEGUNDO.— *Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón.»*

La Recomendación no ha sido todavía contestada por la Diputación General de Aragón al día de redactar este Informe.

Debemos reseñar también que ha sido publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 6 de 16 de enero de 1995.

Podemos mencionar otro expediente abierto como consecuencia del desacuerdo manifestado por un ciudadano con la Orden de 9 de agosto de 1994, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se establecen criterios para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las ayudas previstas en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 6/1994, de 27 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía (**Expediente D II - 125/94 - TOJA**). Tras analizar las cuestiones planteadas, remitimos al ciudadano la siguiente información:

El punto de partida para el análisis del problema lo constituye el Real Decreto-Ley 6/1994, de 27 de mayo, en cuyo artículo 5 se dispone lo siguiente:

«1. Por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en colaboración con las Comunidades Autónomas correspondientes y conforme a los Convenios que, en su caso se suscriban con las mismas, se delimitarán las acciones específicas que podrán ser objeto de apoyo y se es-

tablecerán las características y requisitos de los titulares beneficiarios de las explotaciones a que se refiere el artículo 1. (es decir, las situadas en zonas afectadas por la sequía)

2. Dicho apoyo se instrumentará bajo la forma de bonificación de los tipos de interés de los préstamos que, hasta un máximo de 100.000 millones de pesetas se concedan de acuerdo a las previsiones establecidas en el apartado anterior.

3. La bonificación a conceder por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no podrá superar los tres puntos de interés.

4. En los Presupuestos Generales del Estado se habilitarán los créditos necesarios, en la Sección 21 «Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación», para poder atender las obligaciones que se deriven de la medida anterior».

La Orden de 7 de julio de 1994, del Ministerio de la Presidencia, aprobada a propuesta de los Ministros de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de Trabajo y Seguridad Social, vino a determinar los ámbitos territoriales afectados por la sequía en secano y en regadío y a establecer los criterios para la aplicación de las ayudas previstas en el antes citado Real Decreto-Ley.

En concreto, el artículo 4 de la Orden permite solicitar las ayudas a «los titulares de explotaciones ganaderas extensivas, y de explotaciones agrícolas de secano y de regadío». El artículo 6 regula las características de los préstamos a los que se concederá la bonificación de tres puntos de interés. Finalmente, el artículo 5 aclara que corresponde a los órganos competentes de las respectivas Comunidades Autónomas reconocer, en cada caso, el derecho a obtener la bonificación correspondiente.

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón aprobó el día 9 de agosto de 1994 una Orden por la que se establecían criterios para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las ayudas previstas en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 6/1994 (B.O.A. n.º 100, de 22 de agosto).

En la mencionada Orden se regula el procedimiento para la obtención de las ayudas establecidas en el Real Decreto-Ley y, adicionalmente, se establece una bonificación añadida de otros tres puntos, a cargo de la Diputación General de Aragón para los titulares de explotaciones agrarias que cumplan los siguientes requisitos:

- Ser agricultores a título principal.
- Justificar haber suscrito seguro integral o combinado de cereales de invierno en cualquiera de los años agrícolas de 1992-93 ó 1993-1994.

Para considerar la condición de agricultores a título principal, la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes que estamos comentando se remite a los requisitos que exige el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de estructuras agrarias y la Orden de 26 de febrero de 1992, de desarrollo del anterior.

La cuestión que Ud. plantea se centra en la posible discriminación que comporta bonificar tres puntos de interés adicionales a los tres que bonifica el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, no a todos los titulares de explotaciones agrarias afectadas por la sequía, sino sólo a los que reúnan los dos requisitos antes mencionados (agricultores a título principal y haber suscrito seguro integral o combinado de cereales de invierno).

Para analizar esa posible discriminación es preciso acudir en primer lugar al estudio de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno al principio de igualdad regulado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente (entre otras en la STC 75/1983, de 23 de agosto) lo siguiente:

...»el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la Ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, evitando los privilegios y las desigualdades discriminatorias entre aquéllos, siempre que se encuentren dentro de las propias situaciones de hecho, a las que deben corresponder un tratamiento jurídico igual, pues en tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que eviten las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de tal manera surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada del poder público legislativo. **Sólo le resulta posible al legislador, en adecuada opción legislativa, establecer para los ciudadanos un trato diferenciado cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran en su solución por su mismo contenido una decisión distinta, pero a tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.1 de la Constitución ni sea irrazonada, según deriva todo ello de la doctrina establecida por este Tribunal Constitucional»**

Debe pues verificarse, si en el caso concreto planteado existe un criterio o juicio de valor fundamentado que pueda justificar el diferente tratamiento.

Si acudimos a la legislación general en materia de ayudas podremos comprobar que, tanto en el antiguo Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, como en el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, que sustituyó al anterior, al enfrentarse a la regulación de un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (en desarrollo de diversos Reglamentos comunitarios), establecen una serie de conceptos claves sobre los que hacen girar el sistema y a los que ligán la producción de importantes efectos, dando lugar a regímenes diferentes.

Entre los conceptos esenciales de los que estas normas hacen depender importantes consecuencias en orden a la obtención de las ayudas o la determinación de su cuantía están los siguientes: «agricultor a título principal», «pequeño productor», «primera instalación» o «agricultor joven».

En concreto, y con relación a la importancia del concepto de «agricultor a título principal», el Real Decreto 1887/1991, en su propia exposición de motivos, defiende un trato diferenciado al afirmar lo siguiente: «La experiencia de la aplicación del Real Decreto 808/1987, con una fuerte demanda y repercusión dentro del sector agrario

tanto en número de solicitudes como en importe de las inversiones y ayudas concedidas ha revelado la necesidad de realizar algunas modificaciones para concentrar los recursos presupuestarios en los agricultores a título principal».

Del mismo modo que en la mejora de estructuras agrarias el legislador da un trato diferenciado a las mejoras realizadas por agricultores a título principal, puede sostenerse la posibilidad de que este trato diferenciado en favor del agricultor a título principal se dé también en estas ayudas para paliar los efectos de la sequía.

En cuanto al segundo requisito exigido: «haber suscrito seguro integral o combinado de cereales de invierno en cualquiera de los años agrícolas de 1992-93 ó 1993-94», parece encontrar justificación suficiente en la decidida acción de las Administraciones Públicas, y en concreto, de la Diputación General de Aragón en favor de estimular la suscripción de seguros agrarios por los agricultores.

En consecuencia, en el presente caso, puede apreciarse la existencia de un criterio o juicio de valor fundamentado por la Diputación General de Aragón que permita justificar la decisión de dar un trato diferenciado a los agricultores a título principal que hayan suscrito seguro integral o combinado de cereales de invierno frente al

resto de titulares de explotaciones agrarias, sin que por ello exista trato discriminatorio.

Es evidente que la sequía es igual para todos y que puede ser cuestionada (como de hecho Ud hace) la corrección de esta diferencia de trato. Pero es preciso que considere que existen dos planos distintos: el de la corrección constitucional de la medida adoptada y el del acierto social, político y humano de la misma. La función del Justicia es una función jurídica y no puede alcanzar a las otras valoraciones, si bien somos sensibles a las mismas.»

3. Expedientes relativos al Derecho Civil aragonés

A lo largo del año hemos tramitado 6 expedientes de información sobre diversos aspectos concretos del Derecho aragonés (vecindad civil, testamentos ...). Además, hemos atendido un buen número de consultas telefónicas y personales acerca de diferentes cuestiones, en especial, sobre vecindad civil.

El Presente Informe del Justicia de Aragón se terminó de redactar el día 24 de febrero de 1995.

El Justicia de Aragón
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA

ANEXO

INFORME SOBRE EL GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EL JUSTICIA DE ARAGON EN EL EJERCICIO 1994. (1)

1. Presupuesto aprobado.

El Presupuesto del Justicia de Aragón para el ejercicio de 1994 ascendió a la cantidad de 389.670.030 Pts. con la siguiente distribución por capítulos.

CUADRO 1. PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 1994

CAPITULOS	Presupuesto
CAPITULO I. Personal	131.088.072
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	41.883.760
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000
CAPITULO VI. Inversiones	215.698.198
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS 1994.	389.670.030

El Presupuesto global para 1994 experimentó un incremento notable respecto al del ejercicio de 1993, debido a la dotación consignada para la ejecución de las obras del Palacio de Armijo, futura sede del Justicia de Aragón.

En el Capítulo I, el incremento fue del 12,8 %, que obedeció a una necesaria ampliación de plantilla, que se produjo a fines del ejercicio de 1993, mientras que el Capítulo II se aumentó un 3,4 %, por debajo de los previsibles incrementos del IPC.

CUADRO 2. COMPARACION PRESUPUESTO 1993-1994

CAPITULOS	Presupuesto 1993	Presupuesto 1994	%incremento
CAPITULO I. Personal	116.257.284	131.088.072	12,76
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	40.497.375	41.883.760	3,42
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000	1.000.000	0,00
CAPITULO VI. Inversiones	10.500.000	215.698.198	1.954,27
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	168.254.659	389.670.030	131,60

2. Modificaciones de créditos.

A la cantidad, inicialmente aprobada, de 389.670.030 Pts. es preciso añadir los créditos incorporados, provenientes de remanentes de ejercicios anteriores (194.245.632 Pts.). Los créditos incorporados se aplican casi en su totalidad al Capítulo VI: Inversiones (99,69 %) y concretamente al concepto 692, con objeto de dotar las obras de ejecución del Palacio de Armijo.

3. Grado de ejecución del Presupuesto.

El grado de ejecución del Presupuesto de gastos de 1994, que asciende al 36,39%, queda desvirtuado por el hecho de que las obras del Palacio de Armijo tuvieron inicio en julio de dicho año, pudiendo ejecutarse menos volumen de obra del esperado, circunstancia que se hace especial-

(1) De acuerdo con la previsión legal del art.35.4 de la Ley 4/1985 Reguladora del Justicia de Aragón

mente significativa ya que los créditos destinados a la obra representan un importante porcentaje sobre el total del presupuesto.

No obstante, y tanto en términos absolutos como porcentualmente (por capítulos), se está en disposición de afirmar que el grado de ejecución, respecto al ejercicio de 1993, ha sido netamente superior, alcanzándose en el Capítulo II el 70% de ejecución.

CUADRO 3. GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. 1994

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	%
CAPITULO I. Personal	131.088.072	401.517	131.489.589	124.695.793	6.793.796	94,83
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	41.883.760	-300.000	41.583.760	29.181.322	12.402.438	70,17
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000	500.000	1.500.000	1.500.000	0	100,00
CAPITULO VI. Inversiones	215.698.198	193.644.115	409.342.313	57.083.015	352.259.298	13,95
TOTAL PRESUPUESTO 1994	389.670.030	194.245.632	583.915.662	212.460.130	371.455.532	36,39

CUADRO 4. COMPARATIVO DE GRADO DE EJECUCION (POR CAPITULOS). AÑOS 1992/1994

CAPITULO I			
EJERCICIO	PTO.	OBLIG.	%
1992	117.288.649	104.814.520	89,36
1993	125.114.344	115.558.750	92,36
1994	131.489.589	124.695.793	94,83

CAPITULO II			
EJERCICIO	PTO.	OBLIG.	%
1992	39.359.000	22.540.697	57,27
1993	40.393.885	23.405.097	57,94
1994	41.583.760	29.181.322	70,17

CAPITULO IV			
EJERCICIO	PTO.	OBLIG.	%
1992	1.000.000	1.000.000	100,00
1993	1.000.000	1.000.000	100,00
1994	1.500.000	1.500.000	100,00

CAPITULO VI			
EJERCICIO	PTO.	OBLIG.	%
1992	205.820.548	12.922.847	6,28
1993	203.397.701	9.553.586	4,70
1994	409.342.313	57.083.015	13,95

3.1. Capítulo I: Gastos de Personal:

El grado de ejecución es alto, al haberse ejecutado un 95 % del Presupuesto de gastos. El 5 % pendiente de ejecución, se corresponde, fundamentalmente, a la no cobertura de la plaza de funcionario correspondiente al puesto de Responsable del Departamento de Administración.

3.2. Capítulo II: Gastos de bienes corrientes y servicios.

El grado de ejecución del Capítulo II ha sido, para el ejercicio de 1994, del 70% , netamente superior al del ejercicio anterior que se situaba en torno al 58 %, y responde, en gran medida, a las nuevas actividades desarrolladas por la Institución , de las que cabe destacar, en materia de difusión del ordenamiento jurídico aragonés y de los derechos ciudadanos, la creación de la colección de libros "El Justicia de Aragón", editados por esta Institución, y la creación del Premio "Justicia de Aragón a los Derechos Humanos" que pretende honrar la memoria de ciudadanos o colectivos que han destacado en la defensa de los valores universales del hombre

Capítulo IV: Transferencias a familias e instituciones sin fin de lucro.

En consonancia con el mandato legal que El Justicia de Aragón tiene encomendado, de difusión y tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, esta Institución se ha caracterizado por intentar apoyar, en la medida de sus posibilidades, a instituciones no lucrativas que desarrollen actividades relacionadas con la formación jurídica en materia de Derecho Aragonés.

Como cada año, desde 1991, se ha subvencionando con 1.000.000 de pesetas a la Escuela de Práctica Jurídica de la Facultad de Derecho de Zaragoza. En este ejercicio, además, se creyó de interés subvencionar al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, con un importe de 500.000 de pesetas, subvención que se pretende tenga continuidad en ejercicios futuros.

Capítulo VI: Inversiones con recursos propios.

El grado de ejecución es del 14 %, provocado, por dos factores: por la incorporación de créditos para la ejecución de la obra del Palacio de Armijo (186.699.040 pts), incorporación necesaria para disponer del crédito suficiente para poder efectuar la licitación de la obra, aún cuando no fuera a comprometerse todo el crédito en el ejercicio corriente, y por el retraso que las obras presentan, ya que para el ejercicio de 1994, se tenía previsto y comprometido crédito por importe cercano a 170.000.000, de los que tan sólo se han ejecutado 50 millones.

A continuación de este Informe, se adjuntan los anexos comprensivos del grado de ejecución, de las diversas partidas que integran el Presupuesto del Justicia de Aragón, así como los gráficos correspondientes a los capítulos a que se ha hecho referencia.

Todos los datos acerca de la ejecución del Presupuesto de 1994, deben entenderse como provisionales, hasta la presentación y aprobación, en su caso, de la Cuenta de Liquidación de las Cortes de Aragón correspondiente a 1994, en la que se incluirá la liquidación definitiva del presupuesto correspondiente a esta Institución.

En Zaragoza, a 15 de febrero de 1995.

María Dolores Llop Ribalta
Interventora del Justicia

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1994

CAPITULO I

EXPLICACION	Presupuesto 1994	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
100.0 ALTOS CARGOS: Básicas	3.214.428		3.214.428	3.214.428		3.214.428	0	100
100.2 ALTOS CARGOS: Otras	5.078.584		5.078.584	5.078.584		5.078.584	0	100
110.0 PEVENTUAL: Básicas	44.768.360	17.251	44.785.611	44.785.611		44.785.611	0	100
110.1 PEVENTUAL: Otras	24.915.478	9.236	24.924.714	24.924.714		24.924.714	0	100
120.0 FUNCIONARIOS: Sueldos	16.780.750	285.334	17.066.084	13.774.973	3.291.111	13.774.973	0	81
120.5 FUNCIONARIOS: Trienios	1.650.000	158.705	1.808.705	1.808.705		1.808.705	0	100
121.0 FUNCIONARIOS: Complemento de destino	5.303.186	1.465.618	6.768.804	5.240.378	1.528.426	5.240.378	0	77
121.1 FUNCIONARIOS: Complemento específico	4.078.298	-1.643.320	2.434.978	2.008.943	426.035	2.008.943	0	83
151 INCENTIVOS REDTO: Gratificaciones	750.000		750.000	600.000	150.000	600.000	0	80
160.0 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	23.994.228	-12.418	23.981.810	22.710.586	1.271.224	20.748.410	1.962.176	95
160.1 CUOTAS SOCIALES: MUFACE	0		0		0		0	¡NUM!
160.2 CUOTAS SOCIALES: MUNPAL	0		0		0		0	¡NUM!
160.9 CUOTAS SOCIALES: Otras	354.760	12.418	367.178	367.178		367.178	0	100
161.0 GASTOS SOCIALES: Formación	200.000		200.000	73.000	127.000	73.000	0	37
165 GASTOS SOCIALES: Fondo Social	0	108.693	108.693	108.693		108.693	0	100
TOTAL CAPITULO I	131.088.072	401.517	131.489.589	124.695.793	6.793.796	122.733.617	1.962.176	95

SERVICIO ECONOMICO: 01-02

CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1994

CAPITULO II

EXPLICACION	Presupuesto 1994	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
202 ARRENDAMIENTOS: Edificios	150.000	15.600	165.600	165.600	0	151.800	13.800	100
204 ARRENDAMIENTOS: Material de transporte	100.000		100.000		100.000		0	0
212 REP. Y CONSERVACION: Edificios	500.000	-115.600	384.400		384.400		0	0
213 REP. Y CONSERVACION: Maquinaria	200.000		200.000	56.814	143.186	56.814	0	28
214 REP. Y CONSERVACION: Material de transp	300.000	100.000	400.000	327.409	72.591	327.409	0	82
215 REP. Y CONSERVACION: Mobiliario y ens.	210.000		210.000	165.970	44.030	157.967	8.003	79
216 REP. Y CONSERVACION: Equipos informat	577.500		577.500	209.527	367.973	192.671	16.856	36
220.0 MAT.OFICINA: Ordinario no inventariable	2.362.500	-460.000	1.902.500	1.689.839	212.661	1.256.379	433.460	89
220.1 MAT.OFICINA: Mobiliario y enseres	350.000		350.000	19.814	330.186	19.814	0	6
220.2 MAT.OFICINA: Prensa, revista, public. n/p	750.000	60.000	810.000	790.372	19.628	732.462	57.910	98
220.3 MAT.OFICINA: Libros y otras publicaciones	9.000.000	200.000	9.200.000	7.976.652	1.223.348	7.249.759	726.893	87
220.4 MAT.OFICINA: Equipos informáticos	367.500		367.500	162.766	204.734	155.739	7.027	44
220.9 MAT. OFICINA: Otros.	100.000		100.000	52.356	47.644	52.356	0	52
221.0 SUMINISTROS: Energía eléctrica	997.500		997.500	724.629	272.871	579.543	145.086	73
221.1 SUMINISTROS: Agua	35.000		35.000	25.300	9.700	23.000	2.300	72
221.2 SUMINISTROS: Calefacción	210.000		210.000	159.685	50.315	127.748	31.937	76
221.3 SUMINISTROS: Combustible	315.000	100.000	415.000	398.000	17.000	398.000	0	96
221.4 SUMINISTROS: Vestuario	150.000		150.000	60.655	89.345	60.655	0	40
221.9 SUMINISTROS: Otros	200.000		200.000	167.446	32.554	167.446	0	84
222.0 COMUNICACIONES: Telefónicas	1.575.000	500.000	2.075.000	2.060.927	14.073	2.060.927	0	99
222.1 COMUNICACIONES: Postales	645.000	-200.000	445.000	320.346	124.654	320.346	0	72
222.2 COMUNICACIONES: Telegráficas	100.000		100.000	32.023	67.977	32.023	0	32
222.9 COMUNICACIONES: Otras	322.500		322.500	52.829	269.671	24.125	28.704	16
223.3 TRANSPORTES: Entes Privados	150.000		150.000	45.016	104.984	45.016	0	30
224.1 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	75.000		75.000	33.323	41.677	33.323	0	44
224.2 PRIMAS DE SEGUROS: Otro inmovilizado	135.000		135.000	104.627	30.373	104.627	0	78
226.1 GASTOS DIVERSOS: Atenciones Protoc.	1.612.500	600.000	2.212.500	2.164.671	47.829	2.137.117	27.554	98
226.2 GASTOS DIVERSOS: Difusión	1.612.500	900.000	2.512.500	2.422.492	90.008	483.975	1.938.517	96
226.5 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y conferen	3.762.500	-2.000.000	1.762.500	458.421	1.304.079	458.421	0	26
226.9 GASTOS DIVERSOS: Otros	1.075.000		1.075.000	510.102	564.898	387.188	122.914	47
227.0 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Limpieza	2.493.760		2.493.760	2.314.470	179.290	2.126.496	187.974	93
227.6 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Estudios y T.T	10.000.000		10.000.000	4.845.939	5.154.061	4.411.115	434.824	48
230. INDEMNIZACIONES: Dietas	700.000		700.000	463.300	236.700	447.600	15.700	66
231. INDEMNIZACIONES: Locomoción	250.000		250.000	200.002	49.998	200.002	0	80
239 INDEMNIZACIONES: Otras	400.000		400.000		400.000		0	0
250 OTROS GASTOS: Pruebas selectivas	100.000		100.000		100.000		0	0
TOTAL CAPITULO II	41.883.760	-300.000	41.583.760	29.181.322	12.402.438	24.981.863	4.199.459	70

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1994
CAPITULO IV

EXPLICACION	Presupuesto 1994	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
489 TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Emp. y fam.	1.000.000	500.000	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100
TOTAL CAPITULO IV	1.000.000	500.000	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100

CAPITULO VI

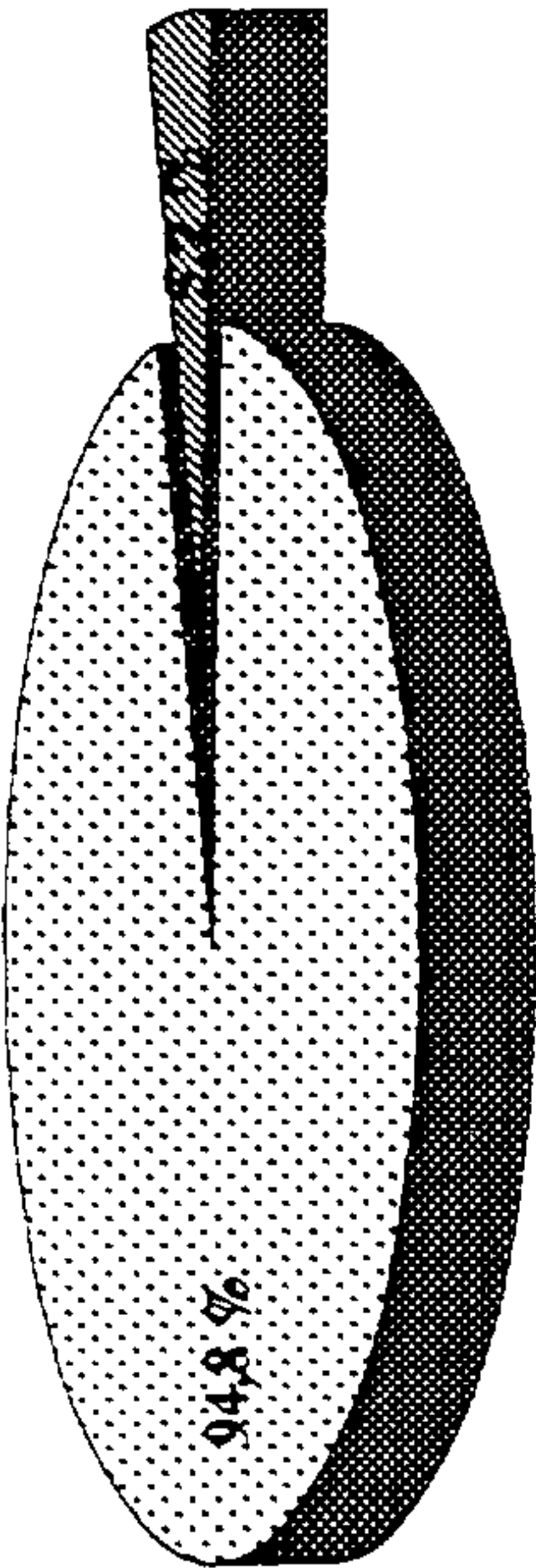
EXPLICACION	Presupuesto 1994	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
692 INVERSIONES:Edificios	210.698.198	186.699.040	397.397.238	50.067.753	347.329.485	43.466.735	6.601.018	13
694 INVERSIONES:Material de transporte	0	0	0	0	0	0	0	NUM!
695 INVERSIONES: Mobiliario y enseres	3.000.000	4.174.231	7.174.231	4.353.129	2.821.102	3.153.129	1.200.000	61
696 INVERSIONES: Informáticas	2.000.000	2.770.844	4.770.844	2.662.133	2.108.711	2.662.133	0	56
TOTAL CAPITULO VI	215.698.198	193.644.115	409.342.313	57.083.015	352.259.298	49.281.997	7.801.018	14

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON
GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1994

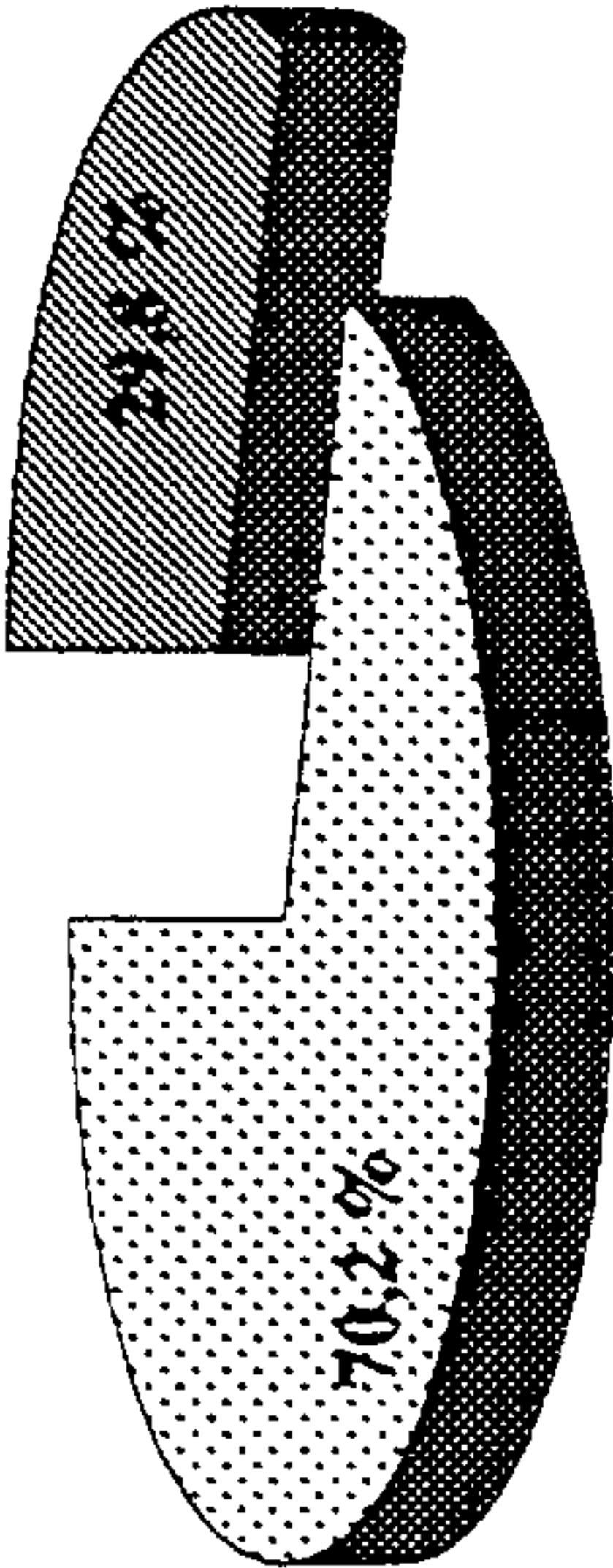
RESUMEN GENERAL

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE	%
CAPITULO I. Personal	131.088.072	401.517	131.489.589	124.695.793	6.793.796	122.733.617	1.962.176	95
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	41.883.760	-300.000	41.583.760	29.181.322	12.402.438	24.981.863	4.199.459	70
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000	500.000	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100
CAPITULO VI. Inversiones	215.698.198	193.644.115	409.342.313	57.083.015	352.259.298	49.281.997	7.801.018	14
TOTAL PRESUPUESTO 1994	389.670.030	194.245.632	583.915.662	212.460.130	371.455.532	198.497.477	13.962.653	36

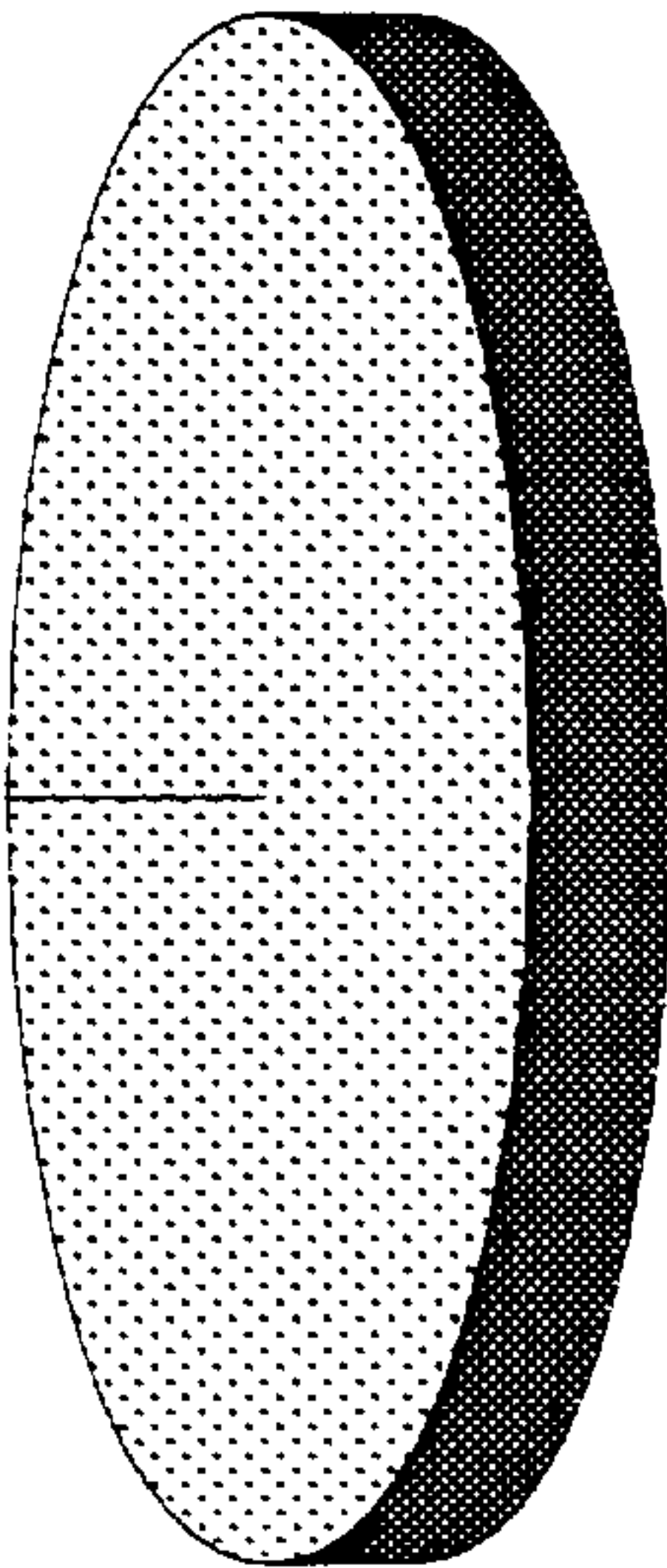
CAPITULO I: Personal



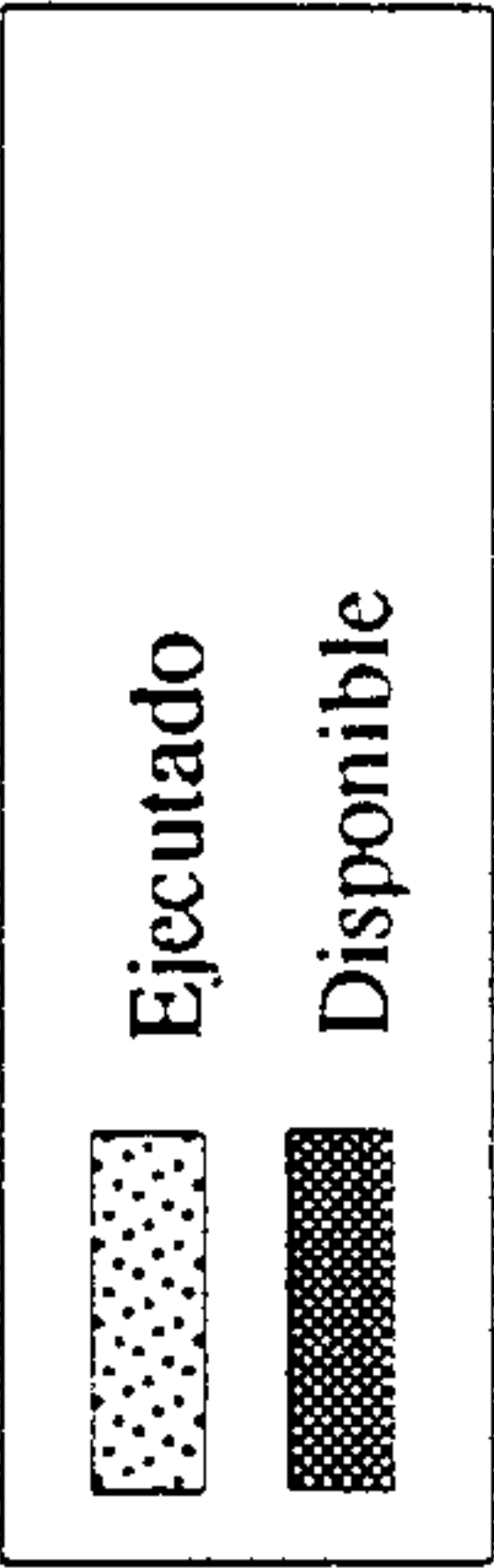
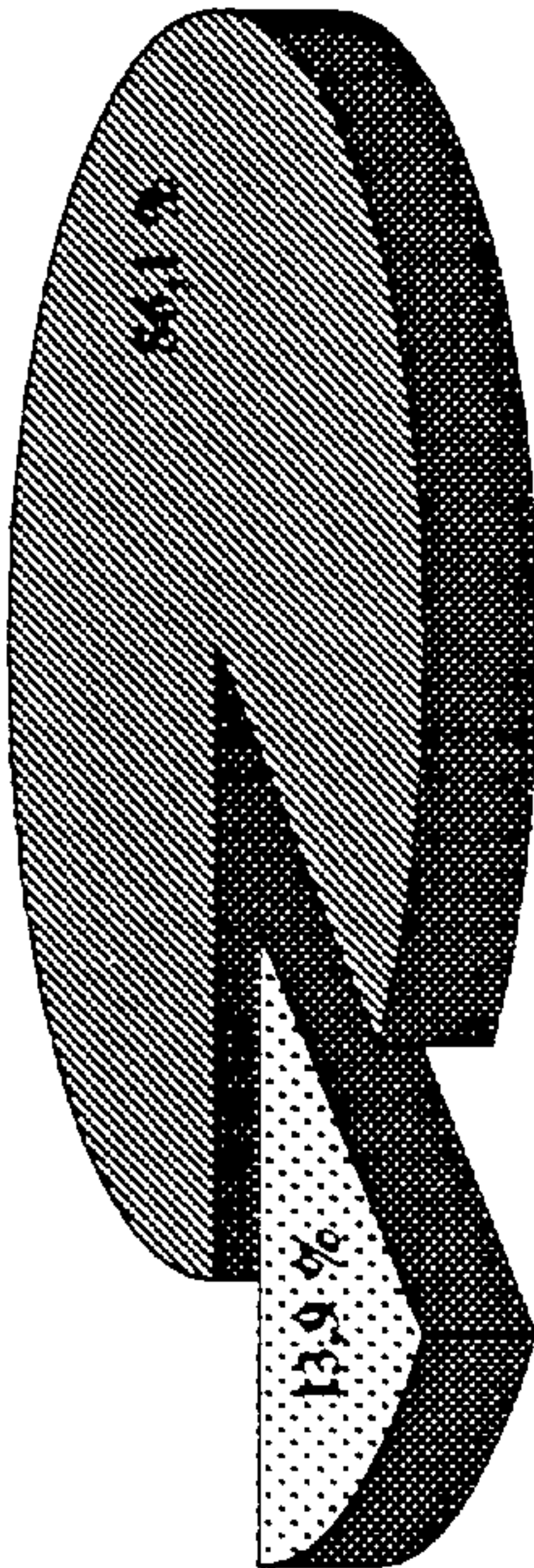
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes ...



CAPITULO IV: Transferencias a familias...



CAPITULO VI: Inversiones

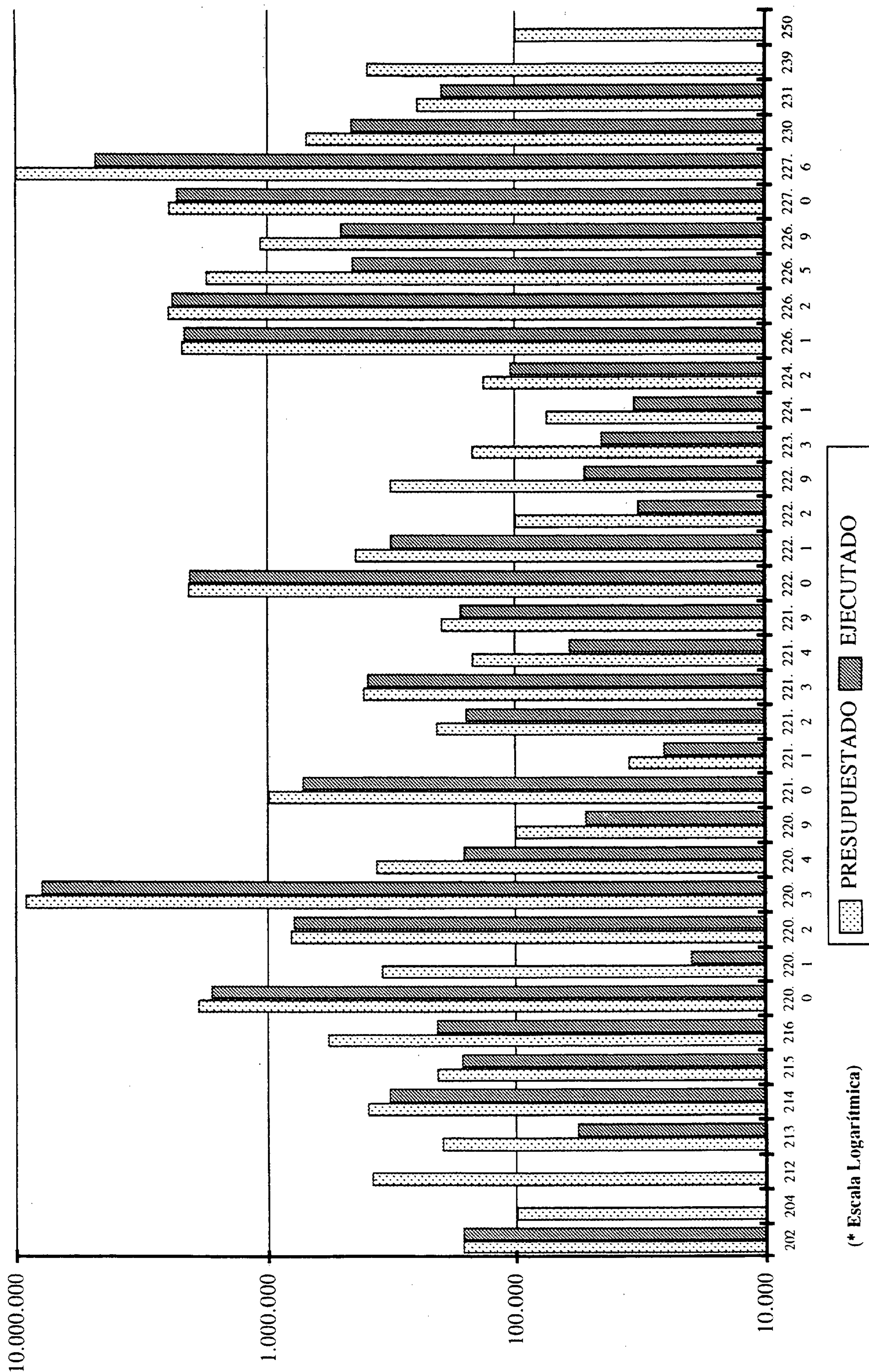


CAPITULO I: Gastos de Personal

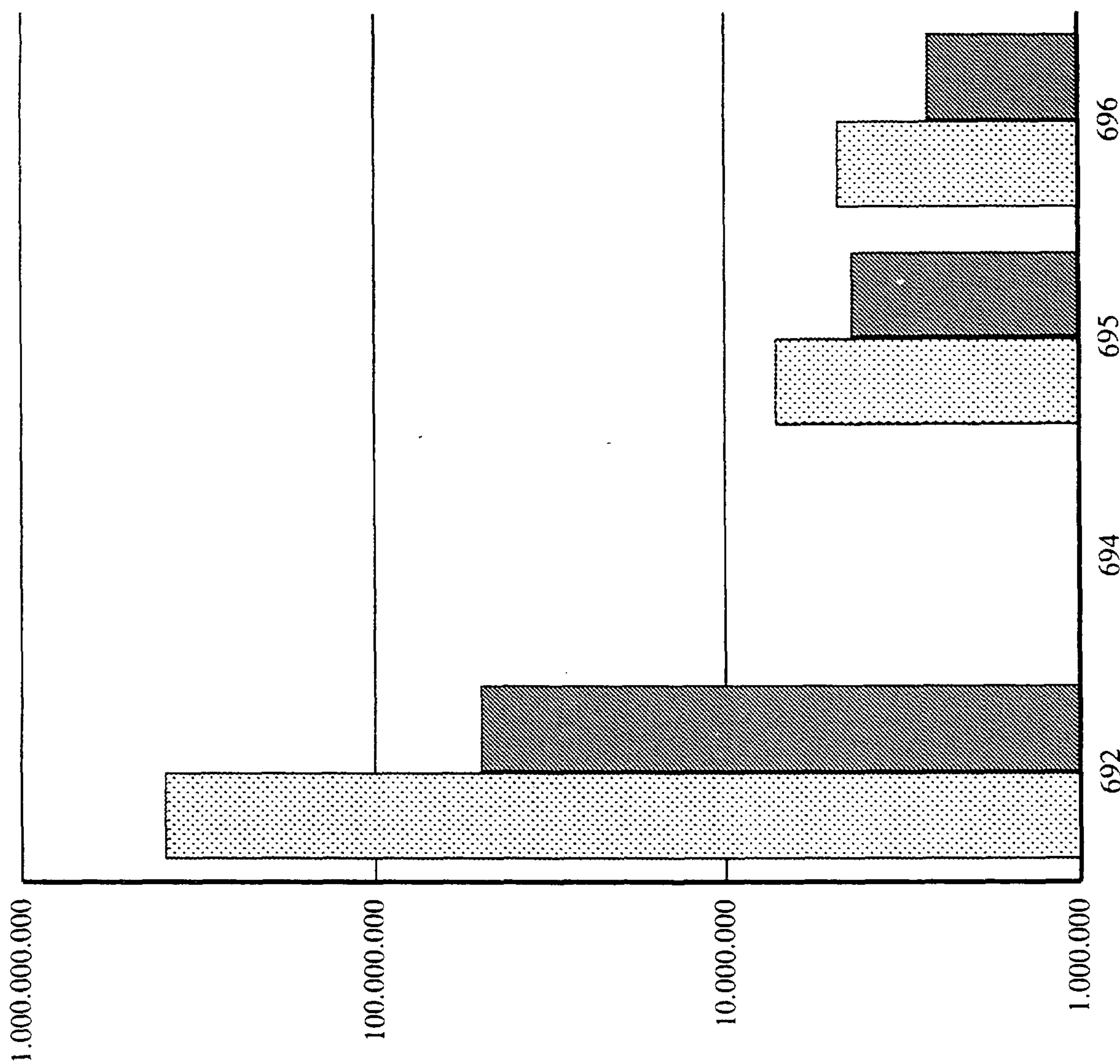


(* Escala Logarítmica)

CAPITULO II: Gastos de Bienes Corrientes y Servicios

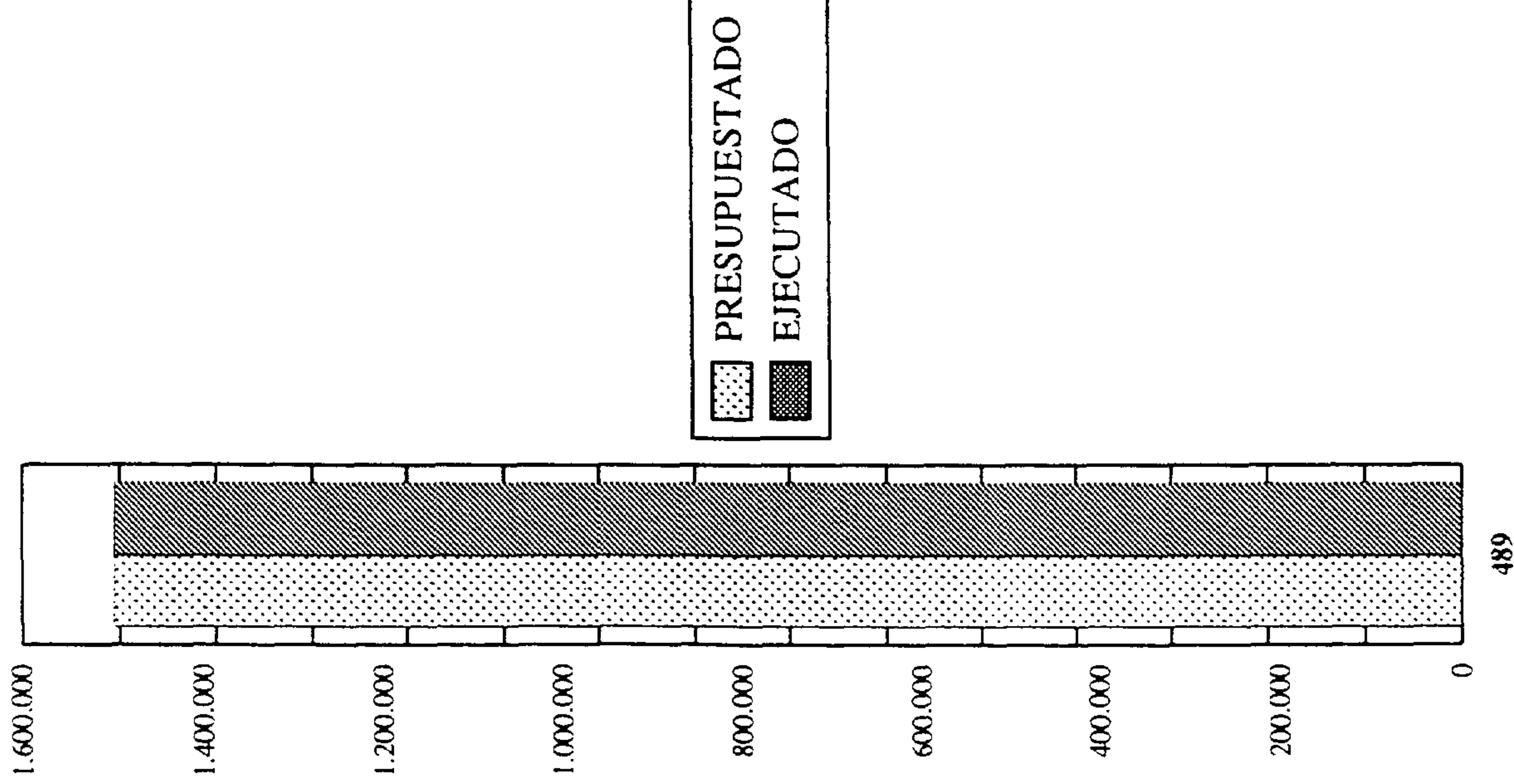


CAPITULO VI - Inversiones



(* Escala Logarítmica)

CAPITULO IV



INFORMES ESPECIALES (1994)

Informe sobre la situación de los menores en Aragón (año 1994)

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 6 de la Ley 10/1989 de 14 de diciembre, de Protección de menores establece que en el informe anual del Justicia de Aragón a las Cortes, se valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al respeto al ejercicio de sus derechos.

El presente informe tiene por objeto el estudio de la situación de los menores en nuestra Comunidad Autónoma.

El informe está basado fundamentalmente en los datos obtenidos en el curso de las visitas realizadas a los centros de menores dependientes de la Diputación General de Aragón y se completa con los datos proporcionados por el Departamento de Bienestar Social sobre los menores sometidos a la acción protectora, solicitudes de acogimiento y adopción, actuaciones del Consejo Aragonés de la Adopción y otros aspectos relacionados con la protección de menores.

También se incluyen las disposiciones dictadas por la Diputación General de Aragón en el desarrollo normativo de la Ley de Protección de Menores, el seguimiento de los programas del Plan Integral del Menor así como las Recomendaciones y Sugerencias formuladas por esta Institución.

La relación de los centros visitados, cuya titularidad corresponde a la Diputación General de Aragón, es la siguiente:

ZARAGOZA

Hogar San Francisco de Paula

Centro de Observación y Acogida Porvenir.

Centro de Observación y Acogida Carabinas.

Jardín de Infancia

Centro de Reforma San Jorge.

HUESCA

Residencia Lorenzo Loste.

TERUEL

Centro de Observación y Acogida e Internamiento.

Las visitas a los centros de Teruel y Zaragoza, se realizaron en los meses de octubre y diciembre de 1994. En enero de 1995 se visitó la Residencia Lorenzo Loste de Huesca.

El estudio de los Centros se ha elaborado sobre la base de un cuestionario-tipo remitido a los Directores y en el que se recogen todos los aspectos relacionados con la protección de los derechos de los niños:

1. Aspectos generales.
2. Alojamiento
3. Alimentación
4. Actividades educativas
5. Asistencia médica y aspectos sanitarios.
6. recreativas y culturales
7. Personal
8. Régimen disciplinario y reglamentos de régimen interno.
9. Aspectos jurídicos y coordinación con la Administración de Justicia
10. Coordinación Administrativa.
11. Aspectos diversos

Algunos datos han necesitado ser contrastados con la información proporcionada por la Dirección General de Bienes-

tar Social, habida cuenta de la divergente interpretación de alguna pregunta por los Directores. Todos los aspectos de contenido valorativo han sido completados por esta Institución, a la vista de la percepción e información obtenida durante el curso de las visitas.

Sólo nos queda dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Dirección de los centros visitados así como al Departamento de Bienestar Social de la Diputación General de Aragón, especialmente al Coordinador de Centros, por la colaboración prestada en la realización de este Informe.

Debe advertirse, por último, que en el año 1995 se está realizando el correspondiente estudio de los CENTROS CONCERTADOS Y COLABORADORES DE MENORES que será objeto de un informe especial de la Institución.

2. CENTROS DE MENORES

2.1. Descripción de los centros

Hogar San Francisco de Paula

Edificio que consta de planta semisótano, planta baja, dos plantas alzadas y planta torreón.

En la planta semisótano se hallan los almacenes de cocina, limpieza y material escolar, ropero, costura, lavandería, cuarto de calefacción y vestuarios deportivos.

La planta baja consta de zona de accesos, sala de juegos, sala TV, talleres, aulas, biblioteca, almacén mobiliario, baños, vestuarios, sala de profesores, sala de personal, recibidor, comedores, cocina, office y despacho subdirector.

La planta primera está destinada a dormitorios de pequeños y mayores, baños, salas de estar, zona de dirección, dependencias administrativas, sala de educadores, enfermería, botiquín, despacho psicólogo y aseos.

La planta segunda con dormitorios de pequeños y medianos, baños, estudio de actividades, sala de video y aseos personal.

La planta torreón está destinada a almacenes (material escolar, calzado, limpieza y ropa de cama).

Consta de instalaciones deportivas con pistas polivalentes, frontón y piscina.

Centro de Orientación y Acogida Carabinas

Situado en la zona denominada «Alto Carabinas» en el antiguo chalet del director, primer edificio a la derecha de la carretera de acceso.

Consta de sótano con caldera de calefacción, planta baja con vestíbulo, estar-comedor, sala ocupacional, cocina y despensa, cuarto de educadores, baño y aseo. Planta primera destinada a dormitorios de menores con baño común.

Edificio rodeada de una pequeña zona ajardinada sin cerramiento exterior.

Jardín de Infancia

Edificio situado en el área «Alto Carabinas». Consta de planta baja y primera, rodeado de jardín y arbolado.

La planta baja está distribuida en una zona de servicios y otra de menores. La zona de servicios consta recibidor, sala de personal, cocina, almacén y despensa, lavandería, plancha y costura, dos cuartos con taquillas de personal, servicios higiénicos y comedor de la comunidad religiosa. En la zona de menores se ubica la casa (sección) de niños pequeños con comedor, sala de juegos, dormitorios, baños y cuarto puericultora, casa de lactantes, cocina dietética, cuarto apoyo lactantes, despacho psicóloga y recreo.

En la planta primera se halla la casa de acogida con comedor, sala de juegos, dormitorios, baños y cuarto puericultora, casa de niños mayores con idéntica distribución y una zona de recreo. La comunidad religiosa dispone en dicha planta de dormitorios, baños, sala de estar y capilla.

Existe una zona de jardín con juegos para niños.

Centro de Orientación y Acogida Porvenir

Edificio situado en una calle céntrica de la ciudad. Consta de planta sótano con caldera de calefacción, cocina, comedor y patio. Planta baja con recibidor, despachos, un baño y dos salas polivalentes. Planta primera con dormitorios de menores mas dos baños y terraza. Planta segunda con dormitorios de menores y baños con duchas. Planta buhardilla con una sala para uso de la congregación religiosa y terraza.

Residencia Lorenzo Loste de Huesca

Conjunto residencial que consta de tres edificaciones, una de las cuales se estaba acondicionando en el momento de la visita para destinarla a jardín de infancia (menores de 0 a 6 años anteriormente internados en el Centro de Orientación y Acogida, cuyo cierre se llevo a cabo en el mes de octubre de 1994).

Se trata de un pequeño edificio en el que se habilitarán las dependencias de los niños (sala de cunas, dormitorios infantiles, cuartos de baño, sala de juegos) y una zona destinada a la congregación religiosa con dormitorios, baños y oratorio.

El edificio principal, donde actualmente se encuentran internados todos los menores, consta de planta baja y primera. En la planta baja se halla el recibidor, conserjería, comedores, cocina, despensa, lavandería y plancha, sala de visitas, sala de estar-TV, bibliotecas, salas de estudio y aseos.

La planta primera está destinada a dormitorios de menores. En un ala se encuentran los mas pequeños, con sus habitaciones, baños, sala de juegos, sala TV, cuarto de educadores; en otra, los mayores, con habitaciones, baños y cuarto de educadores.

Dispone de una zona de recreo con pistas deportivas y mínima zona ajardinada. Junto al edificio existe un local anexo que permanece cerrado y cuya titularidad corresponde al Ministerio de Justicia.

Centro de Orientación y Acogida Teruel

Edificio que consta de planta baja, primera, segunda y ático. La planta baja con zona de acceso, sala de visitas, salas de estar-TV, sala de juegos, salas de estudio, comedores, cocina, lavandería, aseos y zona de dirección. La planta primera destinada a dormitorios de menores, baños, despacho pedagogo, sala de cuidador y dormitorios de la comunidad religiosa. En la planta segunda se hallan los dormitorios de los mas pequeños, sala de cunas y baños. La planta ático se utiliza para almacén y trastero.

Existe una zona de recreo con jardín y pista polideportiva.

2.2. Condiciones de los Centros

Se recogen en el presente apartado los datos obtenidos en las visitas realizadas a los centros de protección y de reforma de nuestra Comunidad Autónoma, cuya titularidad corresponde a la Diputación General de Aragón y que comprenden los siguientes aspectos:

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Número total de plazas:

San Francisco de Paula	40
COA Carabinas	10
Jardín de Infancia	33
COA Porvenir	12-14
Lorenzo Loste de Huesca ..	32 (24+8 Jardín de Infancia)
COA Teruel	36

1.2. Número de plazas cubiertas:

San Francisco de Paula	44
COA Carabinas	4
Jardín de Infancia	16
COA Porvenir	13
Lorenzo Loste de Huesca	22
COA Teruel	18

1.3. Ubicación:

San Francisco de Paula	En núcleo urbano
COA Carabinas	En núcleo urbano
Jardín de Infancia	En núcleo urbano
COA Porvenir	En núcleo urbano
Lorenzo Loste de Huesca	En núcleo urbano
COA Teruel	En núcleo urbano

1.4. Medios de transportes:

San Francisco de Paula	Público colectivo
COA Carabinas	Público colectivo
Jardín de Infancia	Público colectivo
COA Porvenir	Público colectivo
Lorenzo Loste de Huesca	Público colectivo y propio del centro
COA Teruel	Público colectivo y propio del centro*

1.5. Tipo de Centro

Modalidad de Atención

San Francisco de Paula	internado
COA Carabinas	internado
Jardín de Infancia	internado
COA Porvenir	internado
Lorenzo Loste de Huesca	internado
COA Teruel	internado

Población

San Francisco de Paula	mixto
COA Carabinas	mixto
Jardín de Infancia	mixto
COA Porvenir	mixto
Lorenzo Loste de Huesca	mixto
COA Teruel	mixto

* Todos los días, traslado de menores a centros escolares.

2. ALOJAMIENTO

2.1. Tipo de habitaciones y número de cada una:

San Francisco de Paula	13 individuales y 14 dobles
COA Carabinas	13 dobles y 1 de tres camas
Jardín de Infancia	5 habitaciones de tres camas/ cunas
COA Porvenir	4 dobles y 1 de tres camas
Lorenzo Loste de Huesca	10 de tres camas
COA Teruel	4 individuales, 10 dobles y 2 de tres camas

2.2. Condiciones de habitabilidad:

Conservación:

San Francisco de Paula	aceptable
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buena
Lorenzo Loste de Huesca	buena
COA Teruel	buena

Ventilación:

San Francisco de Paula	muy buena
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buena
Lorenzo Loste de Huesca	buena
COA Teruel	buena

Iluminación natural:

San Francisco de Paula	muy buena
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buena
Lorenzo Loste de Huesca	muy buena
COA Teruel	buena

Iluminación artificial:

San Francisco de Paula	buena
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buena
Lorenzo Loste de Huesca	buena
COA Teruel	buena

Calefacción:

San Francisco de Paula	buena (excepto ala norte)
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	buena
COA Porvenir	buena
Lorenzo Loste de Huesca	buena
COA Teruel	buena

2.3 Ropa de cama:

Frecuencia del cambio:

San Francisco de Paula	semanal
COA Carabinas	semanal o diario
Jardín de Infancia	semanal o diario
COA Porvenir	semanal
Lorenzo Loste de Huesca	semanal o diario
COA Teruel	quincenal

Estado de conservación:

San Francisco de Paula	bueno
COA Carabinas	bueno
Jardín de Infancia	bueno
COA Porvenir	bueno
Lorenzo Loste de Huesca	bueno
COA Teruel	bueno

2.4. Mobiliario de las habitaciones:

San Francisco de Paula	armarios, mesilla, camas, sillas y mesa de estudio
COA Carabinas	armarios, mesilla, camas y sillas y mesa de estudio
Jardín de Infancia	armarios, mesilla, camas y sillas
COA Porvenir	armarios, mesilla, camas y sillas y mesa de estudio
Lorenzo Loste de Huesca	armarios, mesilla, camas, sillas y mesa de estudio
COA Teruel	armarios, mesilla, camas, sillas y mesa de estudio

2.5. Servicios Higiénicos:

Número:

San Francisco de Paula	6 por grupo y WC de chicos
COA Carabinas	3
Jardín de Infancia	7
COA Porvenir	5
Lorenzo Loste de Huesca	1 por habitación
COA Teruel	1 por habitación y comunes en cada planta

Estado de conservación:

San Francisco de Paula	bueno
COA Carabinas	bueno
Jardín de Infancia	bueno
COA Porvenir	3 buenos y 2 deficientes
Lorenzo Loste de Huesca	bueno
COA Teruel	bueno

3. ALIMENTACIÓN

3.1 Menú*

Dotación económica persona/día:

San Francisco de Paula	582 ptas/día
COA Carabinas**	Servicio Jardín de Infancia
Jardín de Infancia	543 ptas/día
COA Porvenir	500 ptas/día aproximadamente
Lorenzo Loste de Huesca	548 ptas/día
COA Teruel	462 ptas/día

Confección y control dietético de los alimentos:

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

* Este dato ha sido consultado a los Servicios Económicos de la D.G.A. La dotación económica viene referida al total de menores y personal.

** El COA Carabinas cuenta con el Servicio de alimentación del Jardín de Infancia, si bien dispone de un office-cocina.

3.2. comedores:

Número:

San Francisco de Paula	5 (4 utilizados)
COA Carabinas	1
Jardín de Infancia	6
COA Porvenir	1
Lorenzo Loste de Huesca	2
COA Teruel	2

Condiciones:

Estado de conservación dependencias:

San Francisco de Paula	bueno
COA Carabinas	muy bueno
Jardín de Infancia	muy bueno
COA Porvenir	bueno
Lorenzo Loste de Huesca	bueno
COA Teruel	bueno
Estado de conservación del mobiliario:	
San Francisco de Paula	acceptable
COA Carabinas	bueno
Jardín de Infancia	bueno
COA Porvenir	bueno
Lorenzo Loste de Huesca	bueno
COA Teruel	bueno

Ventilación:

San Francisco de Paula	muy buena
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas
Iluminación Natural:	
San Francisco de Paula	muy buena
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas

Iluminación artificial:

San Francisco de Paula	buenas
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas

Calefacción:

San Francisco de Paula	buenas
COA Carabinas	muy buena
Jardín de Infancia	muy buena
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas

3.3. Cocinas:

Condiciones:

Estado conservación dependencias:

San Francisco de Paula	bueno
COA Carabinas	muy bueno
Jardín de Infancia	muy bueno
COA Porvenir	bueno
Lorenzo Loste de Huesca	bueno
COA Teruel	bueno

Limpieza:

San Francisco de Paula	buenas
COA Carabinas	buenas
Jardín de Infancia	buenas
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas

Estado del material:

San Francisco de Paula	bueno
COA Carabinas	bueno
Jardín de Infancia	bueno
COA Porvenir	bueno
Lorenzo Loste de Huesca	bueno
COA Teruel	bueno

Carnet de manipulador de alimentos:

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	-
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

Almacenamiento de residuos:

San Francisco de Paula ..	recipientes con cierre hermético
COA Carabinas	recipientes con cierre hermético
Jardín de Infancia	recipientes con cierre hermético
COA Porvenir	recipientes con cierre hermético
Lorenzo Loste de Huesca	recipientes con cierre hermético
COA Teruel	recipientes con cierre hermético

Desinfección, desinsectación y desratización:

San Francisco de Paula	anual
COA Carabinas	anual
Jardín de Infancia	trimestral
COA Porvenir	anual
Lorenzo Loste de Huesca	anual
COA Teruel	anual

3.4. Almacenes:

Cámaras frigoríficas (condiciones):

San Francisco de Paula	buenas
COA Carabinas	buenas
Jardín de Infancia	buenas
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas

Alimentos almacenados (condiciones):

San Francisco de Paula	buenas
COA Carabinas	
Jardín de Infancia	buenas
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca	buenas
COA Teruel	buenas

Distancia almacenes respecto al depósito de basuras:

San Francisco de Paula	10 metros aproximadamente
COA Carabinas	
Jardín de Infancia	20 metros aproximadamente
COA Porvenir	10 metros aproximadamente
Lorenzo Loste de Huesca	15 metros aproximadamente
COA Teruel	15 metros aproximadamente

Separación áreas de almacenamiento de alimentos / almacenamiento de insecticidas y demás productos peligrosos

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

4. ACTIVIDADES EDUCATIVAS

4.1. Modalidad de desarrollo de las actividades escolares

San Francisco de Paula	integración en red escolar
COA Carabinas	integración en red escolar
Jardín de Infancia	integración en red escolar
COA Porvenir	integración en red escolar
Lorenzo Loste de Huesca	integración en red escolar
COA Teruel	integración en red escolar

4.2. Número de alumnos

San Francisco de Paula	43
COA Carabinas	
Jardín de Infancia	4
COA Porvenir	
Lorenzo Loste de Huesca	19
COA Teruel	18

Por el carácter de los centros, que realizan funciones de observación y acogida, no se han proporcionado datos sobre el número de alumnos. La mayoría de los menores llega sin escolarizar.

4.3. Resultado obtenido (éxito o fracaso escolar)

San Francisco de Paula	13 aprobados (30%)
COA Carabinas	
Jardín de Infancia	bueno en función de adaptación de los niños
COA Porvenir	
Lorenzo Loste de Huesca	5 aprobados (26%)
COA Teruel	6 aprobados (33%)

4.4. Material escolar

San Francisco de Paula	el necesario
COA Carabinas	el necesario
Jardín de Infancia	el necesario
COA Porvenir	el necesario
Lorenzo Loste de Huesca	el necesario
COA Teruel	el necesario

4.5. instalaciones

San Francisco de Paula	sala de estudios
COA Carabinas	sala de estudios
Jardín de Infancia	sala de juegos con mesas
COA Porvenir	sala de estudios
Lorenzo Loste de Huesca	sala de estudios
COA Teruel	sala de estudios

4.6. Seguimiento del proyecto educativo (escolar)

San Francisco de Paula	continuo
COA Carabinas	sí, en la medida de lo posible
Jardín de Infancia	continuo
COA Porvenir	sí, en la medida de lo posible
Lorenzo Loste de Huesca	continuo
COA Teruel	continuo

5. ASISTENCIA MEDICA Y ASPECTOS SANITARIOS

5.1. Sistema de asistencia médica:

San Francisco de Paula	externo
COA Carabinas	externo y en el centro
Jardín de Infancia	externo y en el centro
COA Porvenir	externo y en el centro
Lorenzo Loste de Huesca	externo
COA Teruel	externo y en el centro

5.2. control médico: revisiones

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

5.3. Instalaciones:

San Francisco de Paula	botiquín de primeros auxilios
COA Carabinas	botiquín de primeros auxilios
Jardín de Infancia	consulta de pediatría
COA Porvenir	botiquín de primeros auxilios
Lorenzo Loste de Huesca	botiquín de primeros auxilios
COA Teruel	consulta médica

5.4. Medios de diagnóstico y tratamiento:

San Francisco de Paula	
COA Carabinas	
Jardín de Infancia	los propios del pediatra del centro
COA Porvenir	
Lorenzo Loste de Huesca	
COA Teruel	

5.5. Actividades de educación sanitaria:

San Francisco de Paula	sí (educación para la salud)
COA Carabinas	sí (educación para la salud)
Jardín de Infancia	sí (educación para la salud)
COA Porvenir	sí (educación para la salud)
Lorenzo Loste de Huesca . . .	sí (educación para la salud)
COA Teruel	sí (educación para la salud)

6. ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES

6.1. Tipo de actividades:

San Francisco de Paula	en el centro y externas
COA Carabinas	en el centro y externas
Jardín de Infancia	en el centro y externas
COA Porvenir	en el centro y externas
Lorenzo Loste de Huesca	en el centro y externas
COA Teruel	en el centro y externas

6.2. Frecuencia de realización:

San Francisco de Paula	semanales
COA Carabinas	diarias
Jardín de Infancia	diarias
COA Porvenir	diarias
Lorenzo Loste de Huesca	semanales
COA Teruel	diarias

6.3. Instalaciones:

S. Francisco de Paula	biblioteca,sala de estar, sala de juegos, sala TV, piscina e instalaciones deportivas
COA Carabinas	biblioteca, jardín, sala de estar, sala de juegos, sala de T.V.
Jardín de Infancia . . .	biblioteca, jardín, sala de estar, sala de juegos, sala de T.V., instalaciones deportivas
COA Porvenir	jardín, sala de estar, juegos, sala de T.V.
Lorenzo Loste Huesca	biblioteca, jardín, sala de estar, sala de juegos, sala de T.V. instalaciones deportivas
COA Teruel	biblioteca, jardín, sala de estar -TV, sala de juegos e instalaciones deportivas.

6.4. Condiciones:

San Francisco de Paula	aceptables pero con determinadas deficiencias *
COA Carabinas	buenas
Jardín de Infancia	muy buenas, salvo el jardín **
COA Porvenir	buenas
Lorenzo Loste de Huesca . . .	buenas
COA Teruel	buenas

7. PERSONAL

7.1. Numero total de plantilla:

San Francisco de Paula	47
COA Carabinas	13
Jardín de Infancia	37
COA Porvenir	14
Lorenzo Loste de Huesca	35
COA Teruel	21

* Acondicionamiento deteriorado de vestuarios, pintura de los frontones deficiente y grietas en la escalera de acceso a la piscina.
** Con posterioridad a la visita efectuada hemos tenido conocimiento de que se está acondicionando la zona del jardín.

7.2. Cursos de reciclaje:

San Francisco de Paula	no
COA Carabinas	insuficientes
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

7.3. Descripción por categorías:

San Francisco de Paula . .	1 director, 1subdirector, 18 educadores, 12 personal tareas domésticas, 4 cocineros, 1 ayudante de cocina, 1 oficial primera, 5 personal de servicios auxiliares, 2 jefes de unidad y 1 auxiliar de internado
COA Carabinas	1 director, 10 educadores y 2 personal de servicios auxiliares.
Jardín de Infancia	1 director, 23 puericultores, 8 personal de servicios auxiliares, 3 cocineros, 1 pediatra, 1 D.U.E.
COA Porvenir	1 director, 7 educadores, 3 personal de cocina y 2 limpiadoras
Lorenzo Loste de Huesca	1 director, 12 educadores,4 conserjes, 4 limpiadoras, 2 cocineros, 1 auxiliar de cocina. Jardín de infancia: 2 educadores, 2 puericultores, 2 auxiliares de puericultura y 5 limpiadoras.
COA Teruel	1 director,4 educadores, 6 puericultoras, 4 conserjes, 3 personal de cocina y 3 de limpieza.

8. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y REGLAMENTOS DE RÉGIMEN INTERNO

8.1. Existencia o no:

San Francisco de Paula . .	sí
COA Carabinas	no, pero existen normas de funcionamiento
Jardín de Infancia	no, pero existen normas de funcionamiento
COA Porvenir	no, pero existen normas de funcionamiento
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	no, pero existen normas de funcionamiento

8.2. Información al menor a su ingreso:

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	-
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

8.3. Régimen de visitas:

San Francisco de Paula . .	sí, a determinar por los Sevicios Provinciales
COA Carabinas	sí, a determinar por los Servicios Provinciales
Jardín de Infancia	sí, a determinar por los Servicios Provinciales
COA Porvenir	sí, a determinar por los Servicios Provinciales
Lorenzo Loste de Huesca	sí, a determinar por los Servicios Provinciales
COA Teruel	sí, a determinar por los Servicios Provinciales

8.4. Comunicaciones telefónicas

San Francisco de Paula	sí, dentro del horario de actividades
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

8.5. Recepción y envío de correspondencia

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

8.6. Régimen disciplinario

Fijación de las conductas sancionables

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

Fijación expresa de sanciones

San Francisco de Paula	no, a estudiar por el grupo educativo en cada caso
COA Carabinas	no, a estudiar por el grupo educativo en cada caso
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	no, a estudiar por el grupo educativo en cada caso
Lorenzo Loste de Huesca	no, a estudiar por el grupo educativo en cada caso
COA Teruel	no, a estudiar por el grupo educativo en cada caso

Conocimiento previo del Menor del Régimen Sancionador

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

Posibilidad de Recursos

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

Vías de Reclamaciones y quejas de los Menores

San Francisco de Paula	sí (Dirección, Fiscalía y Servicios Provinciales)
COA Carabinas	sí (Dirección, Fiscalía y Servicios Provinciales)
Jardín de Infancia	sí (Dirección, Fiscalía y Servicios Provinciales)
COA Porvenir	sí (Dirección, Fiscalía y Servicios Provinciales)
Lorenzo Loste de Huesca	sí (Dirección, Fiscalía y Servicios Provinciales)
COA Teruel	sí (Dirección, Fiscalía y Servicios Provinciales)

9. ASPECTOS JURÍDICOS Y COORDINACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

9.1. Acuerdo de internamiento

Sistema

San Francisco de Paula	Por Resolución del Jefe del Servicio Provincial
COA Carabinas	Por Resolución del Jefe del Servicio Provincial
Jardín de Infancia	Por Resolución del Jefe del Servicio Provincial
COA Porvenir	Por Resolución del Jefe del Servicio Provincial
Lorenzo Loste de Huesca	Por Resolución del Jefe del Servicio Provincial
COA Teruel	Por Resolución del Jefe del Servicio Provincial

Determinación inicial del tiempo de internamiento

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	no

Información de medida adoptada al Menor

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

Notificación a padres, tutor o guardador de hecho

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

Comunicación al Ministerio Fiscal

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

9.2. Revisión administrativa de Situación de Internados

San Francisco de Paula	estudio mensual de los casos
COA Carabinas	estudio mensual de los casos
Jardín de Infancia	estudio mensual de los casos
COA Porvenir	estudio mensual de los casos
Lorenzo Loste de Huesca	cuando es necesario un cambio de medida se comunica al Servicio provincial
COA Teruel	constante

9.3. información remitida al Ministerio Fiscal

San Francisco de Paula ..	a través del Servicio Provincial según caso y motivo
COA Carabinas	a través del Servicio Provincial según caso y motivo
Jardín de Infancia	a través del Servicio Provincial según caso y motivo
COA Porvenir	a través del Servicio Provincial según caso y motivo
Lorenzo Loste de Huesca ..	a través del Servicio Provincial según caso y motivo
COA Teruel	directamente

9.4. Derecho de los padres y otros parientes o allegados a relacionarse con sus hijos menores

San Francisco de Paula ..	visitas y salidas concertadas por los equipos de los Servicios Provinciales
COA Carabinas	visitas y salidas concertadas...
Jardín de Infancia	visitas y salidas concertadas...
COA Porvenir	visitas y salidas concertadas...
Lorenzo Loste de Huesca ..	visitas y salidas concertadas...
COA Teruel	visitas y salidas concertadas...

9.5. Comunicación del Menor con el Ministerio Fiscal

San Francisco de Paula	a requerimiento del Fiscal y a solicitud del Menor
COA Carabinas	a requerimiento del Fiscal y a solicitud del Menor
Jardín de Infancia	a requerimiento del Fiscal y a solicitud del Menor
COA Porvenir	a requerimiento del Fiscal y a solicitud del Menor
Lorenzo Loste de Huesca ..	a requerimiento del Fiscal y a solicitud del Menor
COA Teruel	a requerimiento del Fiscal y a solicitud del Menor

10. COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

10.1. Coordinación entre Directores y/o personal de los Centros de la Comunidad Autónoma

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

10.2. Sistema y periodicidad

San Francisco de Paula ..	reuniones mensuales
COA Carabinas	reuniones semanales
Jardín de Infancia	reuniones quincenales
COA Porvenir	reuniones quincenales (directores) y semanales (educads)
Lorenzo Loste de Huesca ..	siempre que es necesario sin determinar periodicidad
COA Teruel	siempre que es necesario sin determinar periodicidad

11. ASPECTOS DIVERSOS

11.1. Edad de los internados

San Francisco de Paula	6 a 18 años
COA Carabinas	6 a 18 años
Jardín de Infancia	0 a 6 años
COA Porvenir	6 a 18 años
Lorenzo Loste de Huesca	0 a 18 años
COA Teruel	0 a 18 años

11.2. Separación o no de hermanos entre distintos Centros

San Francisco de Paula	en algunos casos, pero se tiende a evitarlo
COA Carabinas	no
Jardín de Infancia	no
COA Porvenir	no
Lorenzo Loste de Huesca	no
COA Teruel	no

11.3. Atención psicológica

San Francisco de Paula	sí, a cargo de equipos de los Servicios Provinciales
COA Carabinas	sí, a cargo de equipos de los Servicios Provinciales
Jardín de Infancia	sí, a cargo de equipos de los Servicios Provinciales
COA Porvenir	sí, a cargo de los Servicios Provinciales
Lorenzo Loste de Huesca ..	sí, a cargo de los Servs. Provinciales y Centros de Salud
COA Teruel	sí, a cargo de equipos de los Servicios Provinciales

11.4. Ejercicio libertad religiosa

San Francisco de Paula	sí
COA Carabinas	sí
Jardín de Infancia	sí
COA Porvenir	sí
Lorenzo Loste de Huesca	sí
COA Teruel	sí

11.5. Vestuario de Menores

San Francisco de Paula	existe stock suficiente y en buen estado
COA Carabinas	existe stock suficiente y en buen estado
Jardín de Infancia	existe stock suficiente y en buen estado
COA Porvenir	existe stock suficiente y en buen estado
Lorenzo Loste de Huesca	se adquiere en función de las necesidades
COA Teruel	existe stock suficiente y en buen estado

11.6. Utilización equipamiento Centro por personas ajenas del mismo (ocio y tiempo libre, deportivo, otros...)

San Francisco de Paula	sí, se ceden las instalaciones deportivas para organización de competiciones
COA Carabinas	no
Jardín de Infancia	no
COA Porvenir	no
Lorenzo Loste Huesca	sí, acuden al centro otros niños a realizar actividades de ocio y tiempo libre.
COA Teruel	sí, acuden al centro otros niños a realizar actividades de ocio y tiempo libre.

11.7. Información periódica a familiares sobre la evolución del Menor

San Francisco de Paula ..	sí, desde el Servicio Provincial. En temas puntuales se informa desde el centro a los familiares autorizados
COA Carabinas	sí, ...
Jardín de Infancia	sí, ...
COA Porvenir	sí, ...
Lorenzo Loste de Huesca ..	sí, ...
COA Teruel	sí, ...

CENTRO DE REFORMA SAN JORGE

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 Número total de plazas

6 concertadas (plazas teóricas hasta 12 menores)

1.2 Número de plazas cubiertas

siete

1.3 Ubicación

en núcleo urbano

1.4 Medios de transporte

público colectivo y propios del centro

1.5. Tipo de centro:

Modalidad sección cerrada
Población masculina

2. ALOJAMIENTO

2.1. Tipo de habitaciones y número

12 individuales

2.2. Condiciones de habitabilidad

Conservación con deficiencias
Ventilación aceptable
Iluminación natural aceptable
Iluminación artificial aceptable
Calefacción aceptable

2.3. Ropa de cama

Estado de conservación aceptable
Frecuencia del cambio semanal y siempre que sea necesario

2.4. Mobiliario de las habitaciones

Cama y armarios (en alguna habitación había sido retirado el armario por los desperfectos ocasionados por el menor y el perjuicio causado a su integridad física).

2.5. Servicios higiénicos:

Número 3 baños por planta (abiertos)
Estado de conservación ... aceptable

3. ALIMENTACIÓN

Desde el 1 de enero de 1994 la comida se sirve por el Hogar San Francisco de Paula.

3.1. Menú:

Dotación económica persona/día 582 ptas./día
Control dietético de los alimentos sí

3.2. Comedores

Numero uno
Condiciones Aceptables

3.3. Cocinas

-1 que no se utiliza.

3.4. Almacenes

Cámaras frigoríficas 1
Alimentos almacenados no
Almacenamiento de insecticidas, raticidas y demás productos peligrosos sí, en lugar separado
Desinfección, desinsectación y desratización anual y siempre que sea necesario

4. OBSERVACIÓN Y ACTIVIDADES EDUCATIVAS

4.1 Observación

Existencia de observación previa

Sí.

Tipo

médica	sí
educativa	sí
nivel de escolarización	sí
social	sí
psicológica	sí

Comunicación resultados a autoridad judicial

Sí.

4.2. Actividades educativas

Escuela y taller (de fotografía, cocina, encuadernación, revistas, barro, electricidad y soldadura, marquetería y decoración).

4.3. Instalaciones

1 aula y 2 talleres.

4.4. Material escolar

El necesario.

4.5. Número de alumnos

Toda la población interna.

4.6. Resultado obtenido

Bueno, en función de los objetivos marcados y el tipo de población interna.

4.7. Programas educativos individualizados

Sí, en todos los casos.

4.8. Personal especializado en educación compensatoria o especial

2 maestros del Ministerio de Educación y Ciencia

5. ASISTENCIA MÉDICA Y ASPECTOS SANITARIOS**5.1 Sistema de asistencia médica**

Externo y en centro.

5.2. Control médico: revisiones

Sí

5.3. Instalaciones

Sala de enfermería

5.4 Medios de diagnóstico y tratamiento

No

5.6 Actividades de educación sanitaria

Sí (enfermedades de transmisión sexual, enfermedades infecciosas, anticoncepción, medicina preventiva y otras).

6. ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES**6.1 Tipo de actividades**

En el centro

6.2 Frecuencia de realización

Diaria

6.3 Instalaciones

salón de actos	no
biblioteca	sí
jardín	no
sala de estar	sí

sala de juegos	sí
sala de T.V.	sí
deportivas	sí

6.4. condiciones

Con deterioros.

7. ASPECTOS DIVERSOS**7.1 Atención psicológica**

Sí, a cargo del Servicio Provincial de Bienestar Social.

7.2 Ejercicio libertad religiosa

Sí.

7.3. Vestuario de menores internados

Stock suficiente y en buen estado.

7.4. Información periódica a familiares sobre la situación del Menor

Sí, a través del Juzgado de Menores, Fiscalía y D.G.A. En temas puntuales se informa a los familiares autorizados a visitar a los menores.

7.5. Previsión inicial sobre tiempo máximo de estancia.

Sí.

8. REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR**8.1 Existencia o no**

Decreto 165/1992 de 17 de septiembre de la D.G.A. por el que se aprueba el reglamento de régimen interior de los centros de educación e internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

8.2. Información al menor a su ingreso.

Sí.

8.3. Régimen de salidas y visitas

Sí.

8.4. Comunicaciones telefónicas.

Sí, después de la cena.

8.5. Recepción y envío de correspondencia

Sí.

8.6. Régimen disciplinario

- fijación expresa en el Reglamento de las conductas sancionables: sí
- fijación expresa en el Reglamento de las sanciones: sí
- conocimiento previo del menor de las sanciones: sí
- posibilidad de recurso ante el órgano administrativo y el juez conocimiento del menor de esta facultad: sí
- control judicial: comunicaciones o autorización, en su caso, de algunas sanciones: sí
- régimen de control aplicable a la sanción de aislamiento y limitación temporal del mismo: por periodo no superior a 24 horas. Se pone en conocimiento del Juez de menores y del Ministerio Fiscal.

8.7 Vías de reclamación y queja

Sí (Dirección, Juez de Menores, Fiscal).

9. PERSONAL**9.1 Número total de plantilla**

11 (Asociación EDUCARE).

9.2. Descripción por categorías

1 subdirector, 8 educadores, 2 serenos

9.3. Cursos de reciclaje

Sí, constantes.

10. ASPECTOS JURÍDICOS Y COORDINACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

10.1. Ingreso en el centro:

- Tipo de resolución judicial por la que se ingresa: Orden Judicial (Acuerdo/Sentencia).
- Se ingresan sólo menores de reforma o también de protección: reforma
- Si en algún caso ingresan por orden directa del Ministerio Fiscal o del Juez: sí
- Si se ingresan sólo para el cumplimiento de la medida definitiva de internamiento o también como medida cautelar: ambos
- En el primer caso, si en la resolución judicial se fija la duración de la misma: sí
- En el segundo caso, si se expresa algún tiempo de duración máxima: tiempo breve

10.2. Información administrativa a la autoridad judicial

- Sistema empleado: directamente
- Información en la evolución del tratamiento: semanal
- Derecho de los padres o tutores a relacionarse con los menores: sí
- Comunicación del menor con parientes y allegados: sí
- Comunicación del menor con abogado: sí
- Comunicación del menor con autoridad judicial: sí
- Visitas al centro del Juez o Ministerio Fiscal: sí

11. COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

11.1. Coordinación entre directores y/o personal de los centros de la Comunidad Autónoma

Sí.

11.2. Sistema y periodicidad

Reuniones semanales

12. ASPECTOS DIVERSOS

12.1. Existencia de policía especializada

GRUMEN

12.2. Traslado de los menores al Juzgado y a otros centros

Policía y educador

12.3. Existencia de centro de internamiento para chicas

No; se ingresan en un centro de Cataluña (convenio D.G.A)

2.3. Conclusiones de las visitas

2.3.1. Sobre los Centros de Protección

HOGAR SAN FRANCISCO DE PAULA

Primera. El Hogar San Francisco de Paula por sus dimensiones arquitectónicas y su carácter de macrointernado, no resulta adecuado como centro de internamiento de menores, por lo que urge poner en funcionamiento las minirresidencias previstas en el Plan Integral del Menor.

Durante la visita al área «Alto Carabinas» se pudo comprobar que se estaban ejecutando las obras de acondicionamiento de los chalets adosados, para albergar a menores con medida de acogimiento familiar y con capacidad para 12 plazas (minirresidencia-I, programa F.1.2.1).

La construcción de dicha residencia estaba prevista para el mes de septiembre de 1994, habiéndose retrasado la finalización de las obras hasta principios de enero de 1995.

También la reorganización de la minirresidencia-II (programa F.1.2.2) estaba prevista para septiembre de 1994, con traslado del los menores internados en el Hogar San Francisco de Paula.

El resto de las minirresidencias programadas en el PIM tienen como ámbito de implantación septiembre de 1995. Por ello, debe procurarse el cumplimiento de dichos plazos para proceder al cierre definitivo del San Francisco de Paula, trasladando a los menores allí internados a esos centros mas reducidos, que permiten una mejor y mas correcta atención de los mismos; y siempre que se efectúe dicho traslado en las condiciones oportunas para no perjudicar la vida del menor, ni la continuidad del programa educativo.

Segunda. El número de plazas cubiertas en el momento de la visita era de 44 menores, por encima de la capacidad concertada (36-40). Ello significa que había un numero de menores superior a la ocupación óptima, lo que puede incidir negativamente en la calidad de la atención prestada y en los objetivos desinstitucionalizadores perseguidos en el PIM.

Tercera. Las condiciones de alojamiento son por regla general adecuadas, teniendo en cuenta el carácter y proporciones del centro. También lo es el grado de limpieza observado. Falta pintar determinadas zonas del edificio, especialmente las dependencias de los menores.

Cuarta. Los menores disfrutan de una alimentación adecuada (se ha obtenido copia del menú semanal). Las condiciones de las instalaciones (cocina y comedores) son aceptables. Existen 4 comedores para pequeños, medianos, mayores y personal. Son también correctas las condiciones de almacenamiento de alimentos y evacuación de residuos.

Quinta. En cuanto a las actividades educativas, los menores se hallan integrados en la red escolar ordinaria, asistiendo a los colegios de la zona.

De los 44 menores internados en el momento de la visita, 25 asistían a clases de educación primaria y secundaria obligatoria, 1 en bachillerato, 2 en formación profesional, 4 en educación especial, 7 en talleres ocupacionales, 1 en academia y 4 con trabajo en empresas.

El índice de fracaso escolar es muy alto con tan sólo 13 aprobados por curso (entre junio y septiembre), 22 no aprobados y 8 bajas.

Respecto a las instalaciones educativas, las antiguas aulas y dependencias escolares se utilizan actualmente con otros fines. Existe taller de oficios varios y taller escolar. El centro dispone de material escolar necesario.

El Hogar tiene proyecto educativo debidamente documentado si bien, al igual que ocurre con el resto de los centros de internamiento dependientes de la Diputación General de Aragón y en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional del Decreto 238/1994 de 28 de diciembre por el que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores y la Orden de 14 de diciembre de 1994 por la que se aprueba el Proyecto Educativo Marco, dicho centro deberá remitir a la Dirección General de Bienestar Social su proyecto educativo en el plazo de tres meses, a partir de la recepción de

las instrucciones para su elaboración, que en todo caso deberá ajustarse al mencionado Proyecto Marco.

En el curso de las visitas, se comentó por algún Director que ya se estaba preparando el borrador del proyecto educativo, aun cuando todavía no han sido remitidas por la D.G.A. las instrucciones para su elaboración.

En relación al seguimiento del proyecto educativo, desde cada grupo del Hogar se asignan los educadores que llevan el seguimiento de cada menor (talleres, contactos con profesores, refuerzos...)

Sexta. La asistencia sanitaria se presta a través de medios externos, en los centros de salud de la zona y red hospitalaria. El centro solo dispone actualmente de una sala de botiquín con material necesario para primeros auxilios. No se han detectado anomalías en la prestación de este servicio.

En relación con la atención psicológica de los menores se ha detectado dificultad para una atención adecuada y periódica de los casos mas acentuados en los centros de salud.

Séptima. El centro cuenta con equipamiento para actividades recreativas, deportivas y culturales, que se realizan con una periodicidad adecuada. Las instalaciones presentan deterioros en la zona deportiva, con fisuras y desperfectos en la pintura del frontón, grietas en la escalera de acceso a la piscina y acondicionamiento deteriorado de los vestuarios.

Octava. El centro dispone de reglamento de régimen interior del que, es informado el menor a su ingreso (cada grupo educativo se ocupa de esta información al recibir al menor). En cuanto al régimen disciplinario las sanciones se estudian e imponen por el grupo educativo en cada caso. No se ha tenido conocimiento de la imposición de sanciones que menoscaben los derechos de los menores.

Novena. No se han detectado anomalías en el ejercicio de los derechos de los menores a la libertad religiosa, a comunicarse libremente, a participar en la vida y actividades del centro y a formular quejas y reclamaciones.

En cuanto a las relaciones del menor con sus familiares, existe un régimen razonable de visitas y salidas. No obstante, se ha detectado en algunos casos de denegación de tales visitas, que no se expresan detalladamente en la resoluciones administrativas las justas causas que motivan tal decisión, conforme a lo establecido en el artículo 160.2 del Código Civil, de manera que los familiares no son suficientemente informados de las circunstancias que la motivan, a los efectos de interponer recurso administrativo contra dicho acuerdo u oponerse en vía judicial.

Décima. El personal del centro es suficiente para atender a los menores internados. La portería, que debe atenderse las 24 horas del día, no puede serlo por falta de una persona. Según la información obtenida en el curso de las visitas, no se realizan cursos de reciclaje para el personal.

COA CARABINAS

Primera. El centro de observación y acogida se haya situado en un lugar mas alejado de la ciudad (área Alto de Carabinas), ocupando el denominado chalet del director. Su estado de conservación es bueno (se procedió a su apertura en septiembre de 1993) así como el de las dependencias y el mobiliario. El chalet conserva su estructura original.

Segunda. Las condiciones de alojamiento son correctas. Convendría instalar nuevos elementos en el baño de los menores para dotar de mayor rapidez a su aseo. Las ventanas disponen de rejas que no impiden su apertura. La escalera se en-

cuentra debidamente protegida para evitar caídas y deslizamientos de los menores.

Se trata de un centro abierto que carece de cerramiento exterior por lo que seria necesario contratar un sistema de seguridad para la vigilancia de la zona y evitar los actos de intrusismo, vandalismo y acoso por parte de familias biológicas (programa F.1.3.1 del PIM cuya implantación se hallaba prevista para septiembre de 1994, sin que hasta la fecha se haya ejecutado).

La comida se sirve por el Jardín de Infancia, estimándose correcta y adecuada a las necesidades de los menores.

Tercera. En cuanto a la atención escolar, según la información proporcionada por el centro, un alto porcentaje de menores llega sin escolarizar: 60% (entre 15 a 18 años) 20'65% (entre 11 a 14 años) y 18'47% (entre 6 a 10 años). Los menores escolarizados continúan asistiendo a los colegios, siempre que ello es posible, por el tiempo breve de estancia en el centro. El seguimiento de la evolución escolar es, por tanto, limitado.

Se realizan diariamente actividades recreativas, educativas y culturales. El centro dispone de una pequeña zona ajardinada pero carece de instalaciones deportivas.

Cuarta. La asistencia sanitaria se presta a través de medios externos y por el pediatra del Jardín de Infancia. A todos los menores se les practica un primer reconocimiento medico a su llegada.

Quinta. No se han detectado anomalías en el ejercicio de la libertad religiosa, comunicaciones escritas y telefónicas, régimen de visitas y salidas, participación de los menores, régimen disciplinario, u otros derechos de los niños. El centro no dispone de reglamento de régimen interno pero existen normas de funcionamiento.

Sexta. El personal es suficiente para atender las necesidades de los menores. Según la información obtenida, no existen cursos de reciclaje o estos son insuficientes.

Séptima. El tiempo de estancia de los menores en el centro es limitado. De las 92 altas en el año 1994, un 66'30% estuvieron alrededor de 1 mes, un 27% de 1 a 2 meses y sólo un menor superó el plazo de dos meses por circunstancias excepcionales que motivaron tal decisión.

JARDÍN DE INFANCIA

Primera. Situado en la zona de Alto carabinas, se trata de un edificio que se haya en buen estado de conservación, al igual que las dependencias y el mobiliario. Se comentó durante la visita un problema con las tuberías, que requiere una especial atención en su mantenimiento.

Como ocurre en el Centro de Observación y Acogida se hace necesario garantizar la seguridad de los menores y del personal adscrito al centro (programa F.1.3.1 del PIM).

Segunda. Las condiciones de alojamiento son correctas y adecuadas. Los menores disponen de espacios individualizados y comunes. Es excelente el grado de limpieza, higiene y cuidado general observado.

Tercera. El centro dispone de las instalaciones necesarias para proporcionar una alimentación correcta a los menores. También se sirve la comida al Centro de Observación y Acogida.

Cuarta. Los menores se hayan escolarizados en los colegios y guarderías de la zona. La atención y el seguimiento educativo por los profesionales del centro es continuo. Según la información obtenida, el aprendizaje de estos menores es bueno, en función de sus especiales características y necesidades.

Quinta. La atención sanitaria se presta a través de medios externos y por el pediatra del centro. También dispone en plan-

tilla de un D.U.E. Las instalaciones, el control médico y seguimiento de los menores es el adecuado.

Sexta. Las actividades recreativas, de singular trascendencia para el desarrollo de estos menores, se realizan diariamente, contando al efecto de las necesarias instalaciones. La zona del jardín, con juegos infantiles, debería ser debidamente acondicionada (con posterioridad a la visita hemos tenido conocimiento de que se está realizando)

Séptima. No se han detectado anomalías en el ejercicio de la libertad religiosa, comunicaciones, régimen de visitas y salidas, participación de los menores u otros derechos de los niños. El centro no dispone de reglamento de régimen interno pero existen normas de funcionamiento.

Es importante destacar el especial cuidado de los profesionales del centro por preservar el derecho a la intimidad de los menores, a fin de evitar intromisiones innecesarias en la vida de los niños.

Octava. El grave problema detectado en el Jardín de Infancia es el de aquellos menores que, por sus deficiencias físicas o psíquicas, permanecen internados en el centro sin alternativas de integración familiar. Baste mencionar el caso de un menor de raza y con parálisis cerebral, el de una niña con síndrome de down o el del otro niño con importantes limitaciones físicas de cuya estancia ya tuvimos conocimiento en la visita realizada el año pasado.

COA PORVENIR

Primera. El Centro de Observación y Acogida se haya situado en una céntrica calle de la ciudad. Su ubicación es la más adecuada para favorecer la normalización e integración de los menores.

Segunda. El estado de conservación del edificio e instalaciones es, en términos generales, bueno. Por la antigüedad del inmueble, conviene estar al tanto de su mantenimiento.

Tercera. Las condiciones de alojamiento son correctas. Los baños instalados en la planta segunda del edificio presentan numerosos desperfectos, por lo que deberían ser perfectamente acondicionados.

Cuarta. Los menores se hayan integrados en la red sanitaria y escolar ordinaria. Es muy alto el número de menores que llega sin escolarizar.

Quinta. El centro no dispone de Reglamento de régimen interno, pero existen normas de funcionamiento. No se han detectado anomalías en el ejercicio de los derechos de los menores (libertad religiosa, comunicaciones, visitas y salidas, vías de reclamación y queja, etc.).

RESIDENCIA LORENZO LOSTE

Primera. La Residencia Lorenzo Loste es, actualmente, el único centro de internamiento de menores en Huesca, al haberse cerrado en el mes de septiembre de 1993 el Centro de Observación y Acogida para menores de 0 a 6 años, integrados ahora en la residencia.

Se están realizando las obras de acondicionamiento del edificio anexo para destinarlo a Jardín de Infancia. Dichas obras comenzaron el 10 de enero de 1995 (programa F.1.6 del PIM, cuya implantación estaba prevista para septiembre de 1994).

Tales circunstancias han motivado deficiencias en el funcionamiento y organización del centro, al convivir juntos todos los menores en un mismo edificio, sin la necesaria indivi-

dualización. Se producen desarreglos en el horario de los niños, acentuados por el deficiente aislamiento acústico del edificio.

Esta situación provisional deberá ser corregida no sólo con la finalización de las obras del jardín de infancia, que permitirá instalar allí a los mas pequeños, sino con la ejecución del programa F.1.7 del PIM relativo a la reestructuración de la Residencia Lorenzo Loste, para que pase a tener dos módulos independientes de 12 menores con servicios comunes, y cuya implantación estaba prevista para septiembre de 1994, sin que hasta la fecha se hayan realizado las obras de acondicionamiento.

Segunda. Las condiciones de alojamiento (habitaciones, ropa de cama, mobiliario y servicios higiénicos) son, en términos generales, buenas. No obstante, los menores carecen de espacios de intimidad que les permita sustraerse, en un determinado momento, a la observación de los adultos y de los demás compañeros, lo que deberá ser tenido en cuenta a la hora de reestructurar la Residencia.

Tercera. No se han detectado anomalías en la alimentación y atención sanitaria de los menores (integrados en la red ordinaria). Se realizan actividades de educación sanitaria tales como educación sexual, control de natalidad, SIDA e higiene corporal.

Cuarta. Con relación a las actividades educativas, los menores se hayan escolarizados en los colegios de la zona. En el momento de la visita 17 niños asistían a clases educación infantil, primaria y secundaria, 1 en formación profesional y 2 en graduado escolar. Asimismo se nos informó de la existencia de un chico y una chica mayores de 18 años deficientes que estaban pendientes de curatela.

El índice de fracaso escolar es muy alto, con tan solo 5 aprobados por curso.

Quinta. Se programan y realizan actividades recreativas, deportivas y culturales con una periodicidad adecuada. El centro cuenta con instalaciones deportivas y una pequeña zona de jardín. Hace falta que los pequeños dispongan también de un jardín, actualmente no previsto. Bastaría con suprimir una valla existente delante del edificio anexo y acondicionar ese terreno para los niños.

El equipamiento del centro es utilizado por compañeros y amigos de los menores.

Sexta. El centro dispone de reglamento de régimen interno, actualmente en proceso de revisión, en virtud de lo dispuesto para todos los centros de menores en la ya mencionada Disposición Adicional de Decreto 238/1994 de 28 de diciembre.

No se han detectado anomalías en el ejercicio de la libertad religiosa, comunicaciones escritas y telefónicas, participación del menor, régimen disciplinario y vías de reclamación y queja.

Las vistas de los familiares se realizan en el centro, lo que no parece oportuno si tenemos en cuenta que el propio Proyecto Educativo Marco establece textualmente que las visitas nunca se llevarán a cabo en el centro, sino en las oficinas de los Servicios Provinciales o lugares que se determinen para ello.

Séptima. El tiempo de estancia de los menores en el centro es, actualmente, alto (5 a 6 años) Se pudo comprobar personalmente como alrededor de unos 6 niños llevaban internados en la residencia desde el año 1987, 1990 y 1991.

Octava. En relación con la plantilla de personal, se producen deficiencias por la propia organización del centro, al tener que cubrir las 24 horas. No hay subdirector ni previsto régimen de sustituciones en caso de baja laboral.

COA TERUEL

Primera. Es el único centro de internamiento de menores en Teruel. Cumple también funciones de centro de observación y acogida.

Esta previsto en el PIM (programa F.1.9) la reorganización del centro, para su división en módulos mas reducidos e independientes, así como la adecuación de jardines y zonas recreativas. El ámbito de implantación es el año 1995.

La reorganización es del todo necesaria si tenemos en cuenta que conviven menores de 0 a 18 años, lo que exige la pertinente individualización para un correcto funcionamiento y atención de los menores.

En el momento de la visita había internados 18 menores (50 % de ocupación).

Segunda. El edificio se haya en buen estado de conservación al igual que las dependencias y mobiliario. Las condiciones de alojamiento son correctas. Hay 10 habitaciones dobles, 4 individuales y 2 de tres camas. Cada habitación tiene su baño y comunes en cada planta.

Los mas pequeños se encuentran en la planta segunda del edificio. Lo que no parece conveniente, máxime si tenemos en cuenta que las escaleras de acceso carecen de medidas de protección.

Tercera. Los menores disfrutan de una alimentación adecuada a sus necesidades (se obtuvo copia del menú semanal). La cocina y comedores se hayan en buen estado.

Cuarto. No se han detectado anomalías en la atención sanitaria y escolar de los menores, que se hayan integrados en la red normalizada. Diariamente hay traslados de menores a los centros escolares. El índice de fracaso escolar es muy alto, con tan solo 6 aprobados por curso.

Quinto. Se realizan diariamente actividades recreativas, deportivas y culturales. Existe una zona de jardín con juegos infantiles y pista poli deportiva. Se utiliza el equipamiento del centro para compañeros y amigos de los niños.

Sexta. El centro no dispone de reglamento de régimen interno pero existen normas de funcionamiento. Se respeta el derecho de los niños a la libertad religiosa, comunicaciones escritas y telefónicas, participación, visitas y salidas y están previstas vías de reclamación ante el Jefe del Servicio Provincial.

Las visitas de los familiares, que anteriormente se realizaban en el centro, desde el mes de septiembre de 1994 se llevan a cabo en las oficinas del servicio provincial, adecuándose a los criterios establecidos en el Proyecto Educativo Marco.

Séptimo. Aunque se trata de un centro abierto, no dispone de medidas de protección (vallas) o de seguridad, por lo que deberían realizarse las obras de cerramiento exterior oportunas a fin de evitar las fugas.

SOBRE EL CENTRO DE REFORMA

Primera. El centro de reforma San Jorge, ubicado en la sección cerrada de la casa tutelar El Buen Pastor, se ocupa exclusivamente de los menores infractores de la Comunidad Autónoma sujetos a medida de internamiento por el Juez de Menores.

Su capacidad es de 6 plazas, aunque existen plazas teóricas hasta para 12 menores. El centro es gestionado por la Asociación EDUCARE. Los objetivos generales del centro, según el convenio entre la D.G.A y dicha asociación, son garantizar una convivencia estable y ordenada, fundada en el respeto a los derechos individuales y grupales; y garantizar el funcionamien-

to de la organización institucional y el desenvolvimiento de la acción educativa que prevé el proyecto educativo.

Asimismo, se pretende lograr que los menores aprendan unas pautas sociales de interrelación y unos criterios de actuación con los que orientar su conducta y conseguir, en definitiva, la reintegración del menor en su propio ámbito social.

Segunda. El numero de plazas cubiertas en el momento de la visita era de 7 menores, por encima de la capacidad concertada (6). La ocupación media en 1994 ha sido de 8 menores. Ello significa que ha habido momentos en los que el numero de menores superaba la ocupación en condiciones óptimas, lo que puede incidir negativamente en la atención y objetivos perseguidos con estos chicos.

Tercera. El centro, por sus características estructurales y el deterioro de sus instalaciones, no resulta adecuado para la función de internamiento de menores a la que se destina, por lo que urge poner en funcionamiento el nuevo centro de reforma previsto en el PIM (programa I.2.1. ámbito de implantación 1994/95). Se trata de una demanda reiterada por esta institución. Todo niño privado de libertad tiene derecho a disfrutar de unas condiciones de alojamiento y habitabilidad adecuadas. El centro actual, aun siendo mejor su situación que en años anteriores, no resulta apropiado para estos menores. Además, es del todo contraproducente que en el mismo edificio se ubique un centro para la tercera edad y otro para disminuidos físicos.

Por otra parte, al ser exclusivamente un centro de varones, las chicas son enviadas fuera de la Comunidad (Cataluña).

Según la información obtenida en el curso de las visita, esta ya prevista la ubicación del nuevo centro y encargado el proyecto técnico.

Cuarta. El estado de conservación de las dependencias y el mobiliario es deficiente. Las habitaciones son individuales y disponen de una cama y armario a excepción de alguna de ellas, que había sido retirado como medida de seguridad por peligrar la integridad física del internado. Se apreciaron desperfectos en pintura, puerta y mobiliario.

El orden y grado de limpieza observado es correcto.

Quinta. La comida del centro se sirve por el Hogar San Francisco de Paula desde el 1 de enero de 1994. Hay una cocina que no se utiliza y un comedor en aceptables condiciones.

Sexta. Con relación a las actividades educativas, todos los menores internados participan en actividades de escuela y taller. Hay dos maestros dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia. Se realizan talleres de encuadernación, fotografía, revistas, electricidad y soldadura, barro, marquetería y decoración.

Las instalaciones (1 aula y 2 talleres) presentan, como todo el edificio, un aspecto algo deteriorado.

Se sigue un programa educativo individualizado con cada interno. La presencia de los educadores en el centro, al lado de los menores, es constante.

Séptima. Se programan y realizan actividades recreativas, culturales y deportivas. El deporte es una actividad obligatoria, salvo prescripción facultativa, para todos los menores internados. Hay biblioteca, sala de estar, sala de tv, e instalaciones deportivas (patio).

Octava. Hay un medico asignado del Servio Provincial para la atención sanitaria de los menores, que igualmente se hayan integrados en la red normalizada (hospitales seguridad social y hospital provincial). Se practica una primera revisión medica al ingreso del menor en el centro y se hace un seguimiento de su evolución. Existe una sala de enfermería. Según la información obtenida, se llevan a cabo actividades de edu-

cación sanitaria (información sobre enfermedades contagiosas y de transmisión sexual, higiene etc..)

La atención psicológica de los menores se realiza por el Psicólogo del Servicio Provincial.

Octava. El centro dispone de reglamento de régimen interno, aprobado por Decreto 165/1992 de 17 de septiembre de la Diputación General de Aragón, en el que se regula el régimen de funcionamiento del centro así como el régimen disciplinario, los aspectos orgánicos, los derechos y deberes de los menores internados y el proyecto educativo.

No se han detectado anomalías en el ejercicio de los derechos de los menores: libertad religiosa, comunicaciones escritas y telefónicas, visitas de los familiares (hasta dos días a la semana y de una hora de duración aproximadamente) y comunicaciones con el Director, Fiscal y Juez de Menores.

El reglamento regula expresamente el régimen de infracciones y sanciones así como el procedimiento sancionador y la vías de recurso. La sanción de aislamiento no puede exceder de 24 horas. Hay una habitación destinada al cumplimiento de la misma, que solo dispone de una cama.

No se ha tenido conocimiento de la imposición de sanciones que menoscaben los derechos fundamentales de los menores.

Novena. El centro está dotado de medidas de seguridad (puerta blindada y ventanas). Algunas han sido destruidas por los internos. Durante la visita se tuvo conocimiento de un incidente ocasionado por un menor, al autolesionarse con la rejilla de ventilación ubicada en las habitaciones. Para evitar hechos como este, sería conveniente que se adoptaran las medidas de protección oportunas a fin de impedir perjuicios en su integridad física.

2.4. Recomendaciones

Como resultado de las visitas realizadas por esta Institución a los centros de menores, se formularon una serie de RECOMENDACIONES PUNTUALES al Consejero de Bienestar Social sobre el estado de los centros visitados y cuyo texto es el siguiente.

«Como usted sabe, el artº. 6 de la Ley 10/1989 de 14 de Diciembre de Protección de Menores, encomienda específicamente al Justicia de Aragón la supervisión de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de menores, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de sus derechos.

Cumpliendo con dicho objetivo, recientemente se han realizado visitas por Asesores de esta Institución a los Centros de Protección y de Reforma sitios en nuestra Comunidad Autónoma.

En términos generales puede señalarse que el estado de conservación de los centros visitados es el adecuado e incluso en algunos casos excelente (Jardín de Infancia). Existe, no obstante, una notable excepción, el Centro de Reforma San Jorge ubicado en la sección cerrada de la Casa Tutelar El Buen Pastor, cuyas condiciones de habitabilidad y de conservación de las instalaciones son deficientes, no considerándose apto para el fin a que está destinado.

Asimismo, en el Hogar San Francisco de Paula se han constatado algunas deficiencias que necesitan ser reparadas para evitar el deterioro del mismo mientras siga en funcionamiento.

Sin perjuicio de la valoración que corresponda hacer sobre los Centros en mi Informe Anual, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora de esta Institución, he estimado oportuno efectuarles algunas Reco-

mendaciones Puntuales sobre el estado de dichos Centros, a fin de que se realicen las obras de mejora o de reparación oportunas para mantenerlos en óptimas condiciones:

PRIMERA: Sobre el Jardín de Infancia.

Que se valore la conveniencia de acondicionar debidamente el Jardín y se vigile el estado de las tuberías, ya que según se comentó en la visita efectuada, han ocasionado algún problema este año.

SEGUNDA: Sobre el C.O.A. Carabinas.

Que se proceda a la instalación de una bañera y una ducha en el baño existente en la primera planta del edificio, destinado a los menores de edad, habida cuenta del número que normalmente lo utilizan.

TERCERO: Sobre el C.O.A. Porvenir.

Que se realicen las reparaciones oportunas a fin de acondicionar los baños ubicados en la planta segunda del edificio, pues durante la visita se pudo constatar la existencia de numerosos desperfectos (fisuras en las duchas, baldosas, etc.).

CUARTA: Sobre el C.O.A. de Teruel.

Sería conveniente que se adoptaran medidas de protección o de seguridad en las escaleras del edificio, pues los más pequeños se hayan situados en la planta segunda del mismo, con los peligros que ello conlleva.

Asimismo, deberían realizarse las obras de cerramiento exterior oportunas a fin de evitar las fugas en el mencionado Centro.

QUINTA: Sobre el Hogar San Francisco de Paula.

Aunque está prevista la clausura de este Centro y su sustitución por la construcción de mini residencias para acoger a los menores allí internados (una de las cuales está próxima a su terminación, según pudo comprobarse en la visita realizada al Área del Alto de Carabinas), mientras se mantenga en funcionamiento sería conveniente que se ejecutaran las obras de reparación necesarias para evitar el deterioro que presentan algunas de sus dependencias, en especial, las ubicadas en la planta semisótano del edificio destinadas a vestuarios o sala de duchas, que presentan numerosos defectos.

También sería conveniente que se procediera a pintar determinadas zonas del edificio (paredes y techo) que no se hayan en buen estado.

Durante la visita se apreció la existencia de fisuras en el frontón instalado en la zona deportiva, así como filtraciones y grietas en la escalera de acceso a la piscina, por lo que sería necesario proceder a su reparación o sellado, aunque tales fisuras no afecten a la estabilidad de los elementos.

SEXTA: Sobre el Centro de Reforma San Jorge.

Que dada su inadecuación se proceda cuanto antes a su clausura y a la construcción del nuevo establecimiento que está previsto realizar el próximo año.

Que sin perjuicio de lo anterior y mientras se mantenga en funcionamiento se adopten las medidas necesarias para mejorar substancialmente las condiciones de habitabilidad y conservación de dicho Centro, habida cuenta de su deficiente estado, no sólo en las instalaciones, sino en el mobiliario del edificio; así como la adquisición, en su caso, del que resulte necesario.

Habiendo tenido conocimiento de la autolesión de ciertos menores con las rejillas de ventilación ubicadas en las habitaciones, sería conveniente que se adoptaran las correspondientes medidas de seguridad en relación con las

mismas para evitar que puedan causarse daños a sí mismos».

Respuesta de la Administración

El Departamento de Bienestar Social y Trabajo respondió de la forma siguiente a las Recomendaciones:

«Las recomendaciones Primera, Segunda y Tercera referidas a los Centros Jardín de Infancia, C.O.A. Carabinas y Residencia de la C/Porvenir respectivamente, son solicitudes ya tramitadas al Departamento por los Directores de los Centros a través del Jefe del Servicio Provincial.

Había sido informada la conveniencia de su realización y se estaba pendiente de la dotación económica necesaria. Son por tanto aceptadas dichas recomendaciones.

—Respecto a la Recomendación Cuarta le comunico que se ha pasado copia de su escrito a los técnicos del Departamento para que estudie las medidas de seguridad más adecuadas para la protección de los Menores, así como la conveniencia del cerramiento exterior. De acuerdo con dichos informes y dentro de las consignaciones presupuestarias a dicha recomendación.

—Respecto a las Recomendaciones Quinta y Sexta, referidas al Hogar San Francisco de Paula y el Centro de Reforma San Jorge he de manifestar que las obras que se realicen en ambos Centros habrán de ser adecuadas al tiempo que se considere previsible el mantenimiento de los actuales Centros y a la prioridad de las obras que afecten a la seguridad y bienestar de los Menores. En este sentido se estará a lo que digan los informes de los técnicos del Departamento. Tanto la creación de los nuevos Centros, como las obras de mantenimiento estarán necesariamente supeditadas a las posibilidades presupuestarias del Departamento y es dentro de esta limitación que son entendidas las recomendaciones.

3. DESARROLLO NORMATIVO DE LA LEY 10/1989 DE 14 DE DICIEMBRE DE PROTECCIÓN DE MENORES

La Disposición Final Primera de la Ley de Protección de Menores establece que en el plazo de seis meses la Diputación General de Aragón deberá desarrollar reglamentariamente lo previsto en la presente Ley para hacer posible su completa aplicación.

Desde hace años se viene insistiendo por esta Institución en la Recomendación formulada sobre el desarrollo de la Ley de Protección de Menores.

Este año se remitió un RECORDATORIO de dicha Recomendación, que fue contestado por el Director General de Bienestar Social en los siguientes términos:

El núcleo sustancial de la Ley 10/1989 de 14 de diciembre estará desarrollado antes de final de año. En la actualidad el Decreto de Centros de Protección de Menores esta en el trámite de informe, tanto en Asesoría Jurídica como en la Secretaría General del Departamento de Bienestar Social.

El Decreto sobre la Promoción del nombramiento de Tutor, Guarda y Acogimiento, Consejo Aragones de la Adopción y Registro de Protección de Menores que desarrolla el capítulo III, IV y V del título III, así como el capítulo I del título VII, esta realizado en su primer borrador.

Es de esperar la aprobación por el Consejo de Gobierno de ambos Decretos antes de final de año.

Para el mes de enero se prevé el desarrollo del Capítulo I y II del título III, sobre el procedimiento de desamparo y las medidas de prevención y apoyo. Asimismo se piensa realizar en dicho mes de enero. La Orden sobre las normas de actuación en materia de protección y tutela de menores.

Finalmente se prevé para febrero el Decreto sobre Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar y su Registro correspondiente, de acuerdo con el título IV y capítulo II del título VII de la Ley del Menor; así como el Decreto que establezca las condiciones mínimas de los centros de protección de menores.

Con posterioridad a la respuesta del Director General de Bienestar Social de fecha 30 de noviembre de 1994, se han dictado las siguientes disposiciones:

—Orden de 14 de diciembre de 1994 del Departamento de Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueba el Proyecto educativo marco para los Centros de Protección de Menores dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón.

—Decreto 238/1994 de 28 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Protección de menores de la Comunidad Autónoma de Aragón.

—Decreto 28/1995 de 21 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el registro de Protección de Menores.

4. DATOS SOBRE MENORES SUJETOS A PROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN AÑO 1994

Siguiendo la practica iniciada por esta Institución, se ha venido recabando de la Administración una serie de datos numéricos sobre menores protegidos, que nos permite tener una visión global de la actuación administrativa en esta materia

Los cuadros que a continuación se exponen son el resumen de la información suministrada por la Administración

A) NÚMERO TOTAL DE MENORES BAJO ACCIÓN PROTECTORA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

En fecha 1 de Enero de 1994	756
En fecha 31 de Diciembre de 1994	891

B) MENORES SUJETOS A LA TUTELA DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN POR HABERSE APRECIADO UNA SITUACIÓN DE DESAMPARO (artº 172.1 del Código Civil):

1. Nº total de menores desamparados	
a 1 de Enero de 1994	259
Nº total de menores desamparados	
a 31 de Diciembre de 1994	274
Total altas	87
Total bajas	72
2. Situación de los menores a 31 de Diciembre de 1994:	
Internados en centros de la Comunidad Autónoma	138
Internados en otra Comunidad Autónoma	5
Fugados	7
Acogimiento administrativo	40
Acogimiento judicial (Incluidas situaciones heredadas T.T.M.)	84
Tutela ordinaria	

MENORES RESPECTO DE LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN TIENE ASUMIDA LA GUARDA (Art.172.2 del Código Civil):

1. Nº total de menores en guarda a 1 de Enero de 1994	51
Nº total de menores en guarda a 31 de Diciembre de 1994	52
Total altas	67
Total bajas	66
2. Situación de los menores a 31 de Diciembre de 1994:	
Internados en centros	49
Internados en otra Comunidad Autónoma	1
Fugados	1
En acogimiento familiar	1

D) MENORES PROTEGIDOS CON MEDIDA DE APOYO A LA FAMILIA (Art. 11 Ley de Protección de Menores 10/89):

1. Apoyos económicos y técnicos	565
---------------------------------	-----

E) NUMERO DE DENUNCIAS Y DEMANDAS PRESENTADAS EN EL PERIODO (01/01/94 A 31/12/94)

1. Localización:	
Zaragoza	292
Huesca	68
Teruel	31
2. Procedencia:	
Juzgados	38
Fiscalía	57
Policía	9
Instituciones Penitenciarias	1
M.E.C. Colegios y Guarderías	20
Centros de Salud y Hospitales	25
Servicios Sociales de Base	54
Centros Municipales de Servicios Sociales	18
Asociaciones	26
Padres o Tutores	65
Menores	14
Particulares	21
Otros	43

F) ACTUACIONES DEL CONSEJO ARAGONÉS DE LA ADOPCIÓN:

1. Nº de sesiones en el periodo 01/01/94 a 31/12/94	13
2. Acuerdos adoptados:	
Acogimientos administrativos	18
Acogimientos judiciales	19
Consentimientos dados por la Entidad Pública a acogimientos familiares propuesta por el Mº Fiscal	1
Cese acogimientos judiciales	4
Cese acogimientos administrativos	4
Propuestas de adopción	50
Ayudas a familias de acogida	1
Ceses de acuerdo de guarda y educación tomados por el Tribunal de Menores por re inserción familiar	-
3. Propuestas de adopción a 31 de Diciembre de 1994 pendientes de resolución judicial	53

G) NÚMERO DE SOLICITUDES DE ADOPCIÓN:

1. Presentadas del 01/01/94 a 31/12/94	172
2. Procedencia:	
Zaragoza	68
Huesca	18
Teruel	10
Otras Comunidades Autónomas	76
3. Total de solicitudes registradas a 31/12/94	1.584
4. Pendientes de estudio:	
Aragón	138
Otras Comunidades Autónomas	296

5. PLAN INTEGRAL DEL MENOR

5.1. Consideraciones Previas

En el Informe Anual de 1993, se dio cuenta de la elaboración del Plan Integral del Menor, que ha sido finalizado este año y presentado por el Gobierno Regional a las Cortes de Aragón, para su debate y aprobación.

El Plan esta constituido por tres volúmenes. En el primero se presenta la fundamentación teórica que explica la filosofía subyacente, así como los principios generales que se han tenido en cuenta desde el punto de vista de las ciencias sociales y jurídicas; en el segundo, se recoge el estudio de necesidades y recursos realizados en Aragón, con el fin de detectar la situación real en el ámbito de menores; y en el tercero, se presentan los programas y proyectos necesarios para atender coherentemente y organizadamente las necesidades de los menores en la comunidad Autónoma.

El Plan cuenta con una inversión de ocho mil cuarenta y siete millones aproximadamente, en cuatro anualidades, para poner en marcha un total de ochenta y tres programas en el área de prevención, de protección y reforma, además de unos programas globales que abarcan las tres áreas de intervención y que vienen a dotar de medios técnicos y formativos a los profesionales.

Durante el ejercicio de 1993 y a la vista de los resultados provisionales que iban apareciendo en las conclusiones de los estudios de necesidades y recursos, se fueron poniendo en marcha algunos de los programas que después han sido diseñados en el ultimo volumen del Plan. De ello dimos conocimiento en el Informe del Justicia correspondiente a dicho ejercicio.

Este año, y con idéntica finalidad de dar a conocer los programas que van desarrollándose, se ha solicitado informe al Departamento de Bienestar Social sobre las actuaciones realizadas en 1994, que se exponen en el siguiente apartado.

5.2. Seguimiento: desarrollo y ejecución de los programas

Solicitada información al Departamento de Bienestar Social de la Diputación General de Aragón, sobre los programas del Plan Integral del Menor que han sido puestos en marcha en el año 1994, nos remitieron el siguiente informe:

ÁREA DE PREVENCIÓN

Durante 1994 se ha elaborado el programa Pr.2.1. y Pr.2.2. sobre la prevención y erradicación del absentismo escolar si

bien el protocolo de colaboración fue firmado el 20 de Enero de este año por parte del Excmo. Ayto. de Zaragoza, la Delegación Provincial del M.E.C. y la D.G.A., y la implantación de los programas se realizará en 1995.

Desde el Área de Reforma de Menores se han realizado proyectos y actividades de Intervención con Grupos Urbanos de Carácter Violento, Pr.5.4.

Así mismo, el Pr.5.5., en convenio con las Hermanas Oblatas, destinado a residencia para jóvenes y adolescentes embarazadas.

Otros programas de Prevención se han realizado a través del fomento, financiación y convenio con Entidades Locales, Ministerio de Asuntos Sociales y Entidades de la iniciativa social. Así los referentes a tiempo libre, talleres ocupacionales y educadores sociales.

ÁREA DE PROTECCIÓN

- A excepción del programa A.1.2., en el que se intentaba crear instrumentos técnicos de información y sensibilización dirigidos a las instituciones y profesionales y el programa A.2.2., referente a la recepción de demandas urgentes, fuera de horario de oficina, todos los demás *programas A sobre la Detección y Recepción de denuncias y demandas* están iniciados y se encuentran en distintas fases de implantación. A destacar los programas elaborados para la detección de malos tratos en el Casco Antiguo de Zaragoza, en coordinación con la iniciativa social de dicho distrito municipal. Asimismo, conviene resaltar la creación de protocolos e instrumentos para la investigación y valoración de las denuncias, así como la agilización de la investigación en casos de urgencia.

- Referente a los *programas B de Control y Evaluación*, se está trabajando y se está terminando la elaboración del registro acumulativo de menores y familias. Actualmente, se está elaborando el programa informático. Es previsible su implantación antes del verano.

Asimismo, se ha iniciado la evaluación del trabajo con los menores atendidos en su propia familia.

- Los *programas C de Diagnóstico* están implantados realizándose gradualmente y estando en distintas fases la realización de instrumentos y protocolos.

- Referente a los *programas de Atención al Menor en su propia familia*, se han elaborado fichas de observación e intervención por los educadores (D.1.2.), existe adecuada provisión de recursos educativos a la familia (D.1.) en Zaragoza, se han dotado de educadores familiares al Servicio Provincial de Huesca y actualmente falta sólo por dotar de tal recurso al Servicio Provincial de Teruel, se tiene reunión de revisión de los objetivos de trabajo con la familia y se trabaja para consensuar criterios en la programación y supervisión (D.1.1) No se ha iniciado programa D.1.2.1. sobre intervención socio educativa temprana.

Sobre la provisión de recursos económicos a las familias, el programa está funcionando y las familias recurren a las ayudas de Integración y al Ingreso Aragonés de Inserción para los gastos y necesidades básicas y habituales. El principal problema se plantea con la provisión de las ayudas económicas puntuales para gastos urgentes, que actualmente está sin resolver satisfactoriamente.

- *La atención al menor en familia acogedora*, programa general E, se ha desarrollado a distinto nivel en todos los subprogramas y proyectos.

Respecto a los acogimientos preadoptivos de menores sin problemas especiales. hay que decir que todos los menores susceptibles de tal medida han salido con familia.

Así mismo se ha logrado familia para muchos menores con serios problemas físicos-psíquicos o de edad.

Está en su fase inicial el programa de acogimientos no preadoptivos: se ha tenido un curso de formación para los profesionales, se está modificando la normativa legal y se está a la espera de crear la normativa que permita la remuneración y regule la cuantía para las familias acogedoras, especialmente las profesionalizadas.

La captación de familias acogedoras durante 1994 se realizó sólo a través de las sesiones de información.

Se ha implantado plenamente el programa de información a la familia. En Zaragoza, por su mayor número se han implantado sesiones grupales de información y se ha dotado de un teléfono directo de acogimiento y adopción.

El programa de formación de familias sólo está en fase inicial.

Respecto al programa E.4. relativo al Estudio y Valoración de Familias Demandantes de Acogimiento se ha realizado un gran esfuerzo por parte de los profesionales. El problema se planteaba en Zaragoza donde había un gran desfase temporal entre la solicitud y la valoración; no ocurría así en otras provincias, debido al menor número de solicitantes.

En Abril de 1994 el desfase era de 18 meses de promedio. En la actualidad el tiempo transcurrido entre la inscripción en el registro de la solicitud y la valoración de la familia es de 9 meses. Está previsto, en aplicación del programa que el plazo llegue a ser de 6 meses a principios de Abril de 1995.

Los técnicos consideran que no es conveniente, en general un plazo mas corto de tiempo.

También se está realizando el programa E.5. de Seguimiento y Apoyo a las familias, haciendo constar que se realiza también el seguimiento de diez menores de otras Comunidades Autónomas para los que se ha seleccionado familia desde el Servicio Provincial de Zaragoza.

ATENCIÓN AL MENOR EN CENTROS DE INTERNAMIENTO

En Zaragoza, aunque con ligero retraso, se ha construido la nueva Residencia de Alto Carabinas y se ha adecuado a las nuevas alternativas la ubicada en la calle Porvenir. El C.O.A. y el Jardín de Infancia están dotados de todos los recursos previstos en el Plan Integral del Menor.

Los dos pisos previstos para Adolescentes en el programa F.1.4. estaban funcionando al final de 1994. Razones técnicas aconsejaron completar este programa, previsto en el Plan Integral del Menor para 1995, en lugar del F.1.5. que tenía prevista su implantación en 1994.

Así pues, todos los programas de internamiento previstos para Zaragoza en el Plan Integral del Menor para 1994 han sido implantados, a excepción del F.1.3.1., relativo a la Seguridad de la Zona del Jardín de Infancia.

En Huesca está en construcción el Jardín de Infancia anexo a la Residencia Lorenzo Loste, con lo que se cumple el programa F.1.6. No se ha iniciado todavía el programa F.1.7. también previsto para 1994. Los demás programas de internados estaban previstos para años posteriores.

Se elaboró a lo largo de 1994 el Proyecto Educativo Marco, publicado en el B.O.A. el 13 de Enero de 1995. El día 11 del mismo mes se publicó el Decreto de Centros de Internamiento.

Se ha realizado la implantación de los programas F.3. y F.3.1. respecto a la coordinación de los centros conveniados.

La creación de los equipos en la provincia de Huesca y Teruel no estaba prevista para el año 1994, en el Plan Integral del Menor.

ÁREA DE REFORMA

Dentro del área de reforma han funcionado durante 1994 los programas de libertad vigilada y la unidad educativa de medio abierto. Se ha contactado con entidades públicas y privadas con vista a la aplicación de programas individuales de Reparación y para la aplicación de Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad.

Finalmente, se ha estudiado la ubicación y se ha encargado el proyecto para la creación del nuevo Centro de Reforma de Menores.

PROGRAMAS GENERALES

Respecto a los programas generales, se está realizando el programa informático que permita un registro unificado y acumulativo de los menores y familias.

Previamente al programa informático ha sido necesario realizar, desde todas las áreas de los Servicios Provinciales, la definición de los estudios, pruebas y otros datos que se considera necesario registrar.

5.3 Valoración

Con alguna excepción, todos los programas previstos en el Plan Integral del Menor para 1994 han sido implantados, encontrándose en distinta fase. Lo cierto es que muchos de ellos lo han sido con retraso. En este sentido no podemos olvidar que el propio Plan establece que *el éxito o fracaso de una actividad depende en gran parte del momento en que se realiza; el momento de aplicación condiciona la realización de los programas* (Estructura de los programas, ámbito temporal, pag. 4.586 B.O.A de 20 de abril de 1994).

El retraso en la implantación de los programas puede incidir negativamente el grado de eficacia que se pretende o generar una serie de disfunciones no previstas inicialmente.

Así, en relación con la construcción de la Residencia de Alto Carabinas (programa F.1.2.1) prevista para el mes de septiembre de 1994, el retraso en la ejecución de las obras determinó que se plantearan ciertos problemas con el traslado de los menores, pues todos ellos se encontraban con el curso escolar iniciado.

Solicitado informe al Director General de Bienestar Social sobre el número de menores que iban a ser trasladados, personal de atención directa y forma en que se iba a realizar dicho traslado para no perjudicar la continuidad del proyecto educativo, nos remitió el siguiente escrito:

Solo un menor será trasladado del Hogar San Francisco de Paula a la nueva Residencia situada en Alto de Carabinas.

Cuatro educadores pasaran del Hogar a la nueva Residencia. Este traslado se realizará de acuerdo con los educadores que voluntariamente se han ofrecido y ha sido recogido como anexo al convenio con los educadores de la Asociación MARBORE para el año 1995.

La fecha prevista para realizar el traslado es final de enero de 1995 (en cuanto la Residencia este habilitada).

Para garantizar la continuidad del programa educativo, dicho menor seguirá en el mismo colegio y será atendido por los educadores que lo están atendiendo en la actualidad.

Asimismo quiero manifestarle que de la Residencia Hogar San Francisco de Paula pasaran 4 menores a la calle Porvenir y 3 menores a los pisos de adolescentes dirigidos a la inserción laboral. De la Residencia a la calle Porvenir se trasladaran 3 menores a Alto carabinas y 1 a los pisos de adolescentes.

A ninguno de estos menores, excepto a uno que el M.E.C ha recomendado su traslado, se le cambia de Colegio.

Son los técnicos del Servicio Provincial quienes, una vez reunidos y de acuerdo con los Directores de los centros, han propuesto los menores que serán trasladados, procurando en todo caso no interrumpir el proceso de escolarización y buscar los centros mas acordes a las necesidades de cada menor, como pueden ser trabajar la inserción laboral o prepararlos para el acogimiento familiar.

En relación con el examen de las solicitudes de acogimiento, continúan llegando quejas a esta Institución sobre el retraso padecido en las mismas. A este respecto debe valorarse positivamente el esfuerzo de los profesionales por acortar el periodo de estudio y valoración de las familias demandantes (programa E.4)

No debemos olvidar la incertidumbre que se crea en dichas familias al no obtener respuesta a su petición en un plazo prudencial. Por otra parte, si se valora la falta de idoneidad de una familia para hacer frente a lo que supone un acogimiento, debe ponerse esta circunstancia en conocimiento de los interesados cuanto antes, para no generar falsas expectativas.

Finalmente, esta Institución considera fundamental el establecimiento de medidas que favorezcan la inserción laboral de los menores protegidos y el apoyo a la autonomía personal de los menores una vez cumplidos los 18 años (programas F.4 y F.5). Las actuaciones administrativas realizadas en este ámbito han sido las siguientes:

- Se han mantenido negociaciones al objeto de elaborar convenios de colaboración a nivel autonómico con el Instituto Nacional de Empleo (INEM), Confederación de empresarios de Aragón (CREA) y con las Cámaras de Comercio, a fin de que dichas organizaciones incluyan en sus programas de actuación la inserción laboral de menores tutelados por la Diputación general de Aragón.

- Se han realizado convenios con centros específicos de inserción: C.O.D.E.F., T.O.P.I, S.E.R.P.I, en los que tendrán prioridad los menores tutelados.

- Se han implantado programas de apoyo a la autonomía personal, mediante los cuales los menores tutelados y sin recursos, una vez cumplida la mayoría de edad, puedan seguir apoyados.

6. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DEL JUSTICIA

Se recogen en este apartado las Resoluciones dictadas por el Justicia de Aragón en materia de menores, cuyo texto aparece íntegramente reproducido en el primer volumen del Informe Anual 1994, por lo que nos limitaremos a enunciar su parte dispositiva:

RECOMENDACIÓN al Consejero de Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón, para

que se proceda a declarar la situación de desamparo de los menores X, asumiendo la tutela automática de los mismos, al concurrir los presupuestos de hecho necesarios para ello y con el fin de evitarles perjuicios irreparables.

RECORDATORIO al Jefe del Servicio Provincial de Bienestar Social de Zaragoza para que, cuando se trate de parientes (hayan o no acreditado su relación parental) y allegados de los menores, se especifiquen en las correspondientes Resoluciones Administrativas las «justas causas» que motivan la denegación del derecho de visitas, conforme a lo establecido en el párrafo 2º del artículo 160 del Código Civil, dando conocimiento a los interesados de los motivos concretos que aconsejan la cesación de las visitas (perjuicios derivados para el menor) a los efectos de interponer, en su caso, recurso administrativo contra dicho acuerdo y oponerse en vía judicial.

RECOMENDACIÓN a la Diputación General de Aragón para que se adopten los medios e instrumentos necesarios para evitar que, ante siniestros que afecten a una pluralidad de personas y especialmente menores, queden desatendidos los afectados, realizando con la urgencia requerida las actuaciones destinadas a facilitar el acceso de todos los perjudicados al sistema de prestaciones y servicios regulados en la Ley de Ordenación de la Acción Social y normativa que la desarrolla.

RECOMENDACIÓN a la Diputación General de Aragón para que proceda a elaborar un Proyecto de Ley sobre la prevención y limitación del consumo de alcohol por menores.

En tanto no exista Ley se formula Recordatorio en cuanto a la necesidad de que las Administraciones Públicas en su ámbito respectivo exijan el cumplimiento del artículo 60.2 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto.

SUGERENCIA a la Directora de la Casa de Acogida para Mujeres Maltratadas del Ayuntamiento de Zaragoza, para que se reconozca y respete el derecho de visitas que corresponde a los padres sobre sus hijos, mientras estuvieren acogidos en dicho Centro, siempre que no concurren causas justificadas que razonablemente impidan su ejercicio, cuya apreciación compete, en última instancia, a la Autoridad Judicial.

SUGERENCIA al Ayuntamiento de Zaragoza para que se proceda a la revocación de la sanción impuesta a un menor de edad por jugar a la pelota en la calle.

RECORDATORIO a los Directores de los medios de comunicación públicos y privados aragoneses, sobre el marco legal que debe proteger la intimidad de los menores, con el objetivo de que se extremen las garantías y cuidados en la publicación de noticias relacionadas con los mismos.

Informe sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés

«No depende de las leyes el reanimar las creencias que se apagan; pero sí depende de las leyes el interesar a los hombres en los destinos de su país. Depende de las leyes el despertar y dirigir ese instinto vago de la patria que no abandona nunca el corazón del hombre y ligándolo a los pensamientos, a las pasiones, a los usos de cada día, hacer de él un sentimiento reflexivo y duradero. Y que no se diga que es demasiado tarde para intentarlo; las naciones no envejecen de la misma manera que los hombres. Cada generación que nace en su seno es como un pueblo nuevo que viene a ofrecerse a la mano del legislador» (A. de Tocqueville).

El artículo 32 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, nos exige hacer una especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del Ordenamiento Jurídico aragonés, en el informe anual a las Cortes, pudiendo incluir recomendaciones que las Cortes de Aragón trasladarán al organismo o autoridad competente.

En los Informes correspondientes a los años 1990, 1991 y 1992 se fue abordando de forma progresiva el cumplimiento de esta obligación. De este modo, durante esos años, el análisis se centró, exclusivamente, en el estado de observancia, aplicación e interpretación del **Derecho Civil aragonés**. En el Informe correspondiente a 1993, y con el propósito de procurar un mayor grado de cumplimiento de la exigencia que nos impone el artículo 32 de la Ley reguladora de la Institución, introducimos **dos nuevos apartados** en los que se dio noticia:

- de la evolución durante 1993 de los **problemas de constitucionalidad** que afectan a normas aragonesas o a normas estatales por relación con las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía.

- de los recursos contenciosos-administrativos derivados de la aplicación del **Derecho Público aragonés** realizada por la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el presente Informe continuamos el camino emprendido el año pasado, intentando profundizar en el estudio de los datos que hemos obtenido al objeto de poder ofrecer la visión más completa posible del estado de observancia, aplicación e interpretación de nuestro Derecho.

1. RECURSOS Y CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTOS DE COMPETENCIA TRAMITADOS DURANTE 1994

1.1. Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Nación

A) Recursos interpuestos durante 1994

Durante 1994, el Gobierno de la Nación no ha impugnado ninguna Ley aragonesa.

B) Recursos interpuestos en anteriores años y que están aún en tramitación.

Durante el año 1994, el Tribunal Constitucional ha continuado la tramitación de los dos siguientes recursos interpuestos por el Gobierno de la Nación:

- **Recurso de inconstitucionalidad nº 472/1993, planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cortes**

de Aragón 10/1992, de 4 de noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos (en concreto, sus artículos 2º, 3º, 4º y 5º).

El Presidente del Gobierno invocó el artículo 161.2 de la Constitución, por lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se suspendió la vigencia y aplicación de los mencionados preceptos impugnados, para las partes legitimadas en el proceso desde el día 19 de febrero de 1993, fecha de interposición del recurso y para los terceros, desde el día 10 de marzo de 1993, fecha de publicación del correspondiente edicto en el Boletín Oficial del Estado.

El Tribunal Constitucional, por auto de 13 de julio de 1993, acordó el levantamiento de la suspensión.

- **Recurso de inconstitucionalidad nº 2481/1993, planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad para 1993 (en concreto, sus artículos 17, 19.2 y 22 y las Disposiciones Adicional Duodécima y Transitoria Primera).**

Lo que se impugnó en este recurso fue el incremento retributivo del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón (I.P.C. interanual a 30 de noviembre de 1992, más el 1,25 por ciento).

En este caso, también a instancias del Presidente del Gobierno, el Tribunal Constitucional, suspendió la vigencia y aplicación de los mencionados preceptos impugnados, para las partes legitimadas en el proceso desde el día 29 de julio de 1993, fecha de interposición del recurso y para los terceros, desde el día 26 de agosto de 1993, fecha de publicación del correspondiente edicto en el Boletín Oficial del Estado.

El Tribunal Constitucional, por auto de 21 de diciembre de 1993, acordó el mantenimiento de la suspensión.

C) Sentencias dictadas a lo largo de 1994.

El Tribunal Constitucional no ha dictado este año ninguna sentencia relativa a normas aragonesas.

1.2 Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Diputación General de Aragón o por las Cortes de Aragón

A) Recursos interpuestos durante 1994

Durante 1994, no se ha impugnado ninguna Ley estatal.

B) Recursos interpuestos en anteriores años y que están aún en tramitación.

Durante el año 1994, el Tribunal Constitucional ha continuado la tramitación de los siguientes recursos interpuestos por la Diputación General de Aragón:

- **Recurso de inconstitucionalidad número 2486/1990, promovido por la Diputación General de Aragón contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.**

El recurso se interpuso contra la disposición final primera en cuanto declara básicos, en su apartado 1) los artículos 5º; 6º; 7º; el inciso «conforme a lo establecido en esta Ley» del artículo 8º; el inciso «en los términos fijados por esta Ley» del

tercer párrafo del artículo 11; 14; 15.1; 16; 17.1; 18.1 y 3; 19.2; 22; 23.2; 24; 26; 27.1, 2 y 3; 28; 30.1 y 2; 31.1; 32; 33.1, 3, 4 y 5; 34; 35.1, 2 y 3; 36.1; 37.1 y 2; 38; 39; 40.2 y 4; 41; 42.1 y 3; 59; 86 a 89; disposiciones adicionales primera, tercera, sexta y novena; disposición transitoria cuarta, apartado 1, y de aplicación plena, en su apartado 2) los artículos 29.2; 57.1. b) y 2. b); 58; 60; 62.2; 66 a 73; y 100; y en cuanto declara en su apartado 3) de aplicación supletoria los restantes preceptos (es decir, los no citados en los apartados 1) y 2) de la Ley).

El recurso fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional por providencia de 12 de noviembre de 1990 (B.O.E. nº 280, de 22 de noviembre).

- Recurso de inconstitucionalidad número 2341/1992, promovido por la Diputación General de Aragón contra el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

El recurso se interpuso contra la disposición final única del texto refundido en cuanto declara: 1º, en su apartado 1, el carácter de legislación básica en los siguientes preceptos: 15; 16.1 y 2; 17; inciso final del 19 («conforme a lo establecido en esta Ley»); 23.1.b) («en los términos fijados por esta Ley»); 27.1, 2 y 4; 29.1; 30.1 y 3; 31.2; 32; 34; 35.2; 36; 38; 39; 40.1, 2 y 3; 41; 42.1, 2 y 3; 45.1 a 4; 59.1 y 2; 62; 72.1; 78.2; 94.1 y 2; 95; 96.1 y 3; 97; 98; 99.1 y 2; 100; 104.1 y 3; 109.1; 113.2; 124; 132; 133; 134.1; 135; 138.b); 143; 144.1; 149.3; 150; 154.1 y 3; 166.1, a), c) y e); 167; 176; 183; 184.2; 203; 205; 227; 228.3 y 4; 237 a 239; 241; 248; 249; disposiciones adicionales primera, tercera - reglas 1 y 2 -, y cuarta; y disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta - apartados 1 y 4 -, y octava; y 2º, en su apartado 2, que son de aplicación plena, los siguientes preceptos: 43.3; 46 a 57; 58; 60; 61; 160.3; 173 («conforme a lo establecido en los artículos 59 y 60, sin deducción o adición alguna»); 199.1, b) y 2 b); 202.1 a 4; 204; 254.1 y 278.4.

El recurso fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional por providencia de 14 de octubre de 1992 (B.O.E. nº 259, de 28 de octubre).

C) Sentencias dictadas a lo largo de 1994.

El Tribunal Constitucional no ha dictado este año ninguna sentencia relativa a normas estatales impugnadas por la Comunidad Autónoma de Aragón.

1.3 Cuestiones de inconstitucionalidad

A) Cuestiones planteadas durante 1994

Durante 1994, no se ha planteado ninguna cuestión de inconstitucionalidad con relación a normas aragonesas.

B) Cuestiones planteadas en anteriores años y que están aún en tramitación.

El Tribunal Constitucional continúa la tramitación de la siguiente cuestión de inconstitucionalidad:

- Cuestión de inconstitucionalidad número 2275/1993 planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, respecto de la Disposición Adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992.

La Disposición Adicional Duodécima de la Ley 4/1992, de 4 de mayo establece lo siguiente:

«Con carácter excepcional, los funcionarios Sanitarios Locales interinos que vinieran prestando servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad al 18 de mayo de 1989, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1989, de 21 de abril, podrán acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición, en el que con garantía de los principios generales de mérito y capacidad, se valoren los servicios prestados, en tres convocatorias anuales sucesivas.

Quienes no superen estas pruebas y los funcionarios interinos de los citados cuerpos que hubieran sido nombrados con posterioridad al 18 de mayo de 1989, y hasta el momento de entrada en vigor de la presente Ley, gozarán de preferencia para la adjudicación de las vacantes que se vayan produciendo, y mantendrán este derecho siempre que concurren como aspirantes a las sucesivas convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso en las correspondientes escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón considera que esta norma puede ser contraria a los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, así como a la Disposición Transitoria Sexta y, consecuentemente, al artículo 19, ambos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El Tribunal Constitucional, por providencia de 21 de septiembre de 1993, admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad (B.O.E. nº 233, de 29 de septiembre y B.O.A. nº 115, de 6 de octubre).

C) Sentencias dictadas a lo largo de 1994.

El Tribunal Constitucional no ha dictado este año ninguna sentencia en este ámbito.

1.4 Conflictos de competencia

A) Conflictos planteados durante 1994

Durante 1994, no se ha planteado ningún nuevo conflicto de competencia entre la Diputación General de Aragón y el Gobierno de la Nación.

B) Conflictos planteados en anteriores años y que están aún en tramitación.

Durante el año 1994, el Tribunal Constitucional ha continuado la tramitación del siguiente conflicto de competencia:

- Conflicto positivo de competencia número 170/1990, planteado por la Diputación General de Aragón, en relación el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección.

El conflicto de competencia se planteó en relación con la totalidad del contenido del Real Decreto, con la única excepción de sus artículos 2º y 4º, apartado 4, disposición derogatoria y disposiciones finales.

El Tribunal Constitucional admitió a trámite este conflicto positivo de competencia planteado por la Diputación General por providencia de 29 de enero de 1990 (B.O.E. nº 35, de 9 de febrero y B.O.A. nº 20, de 16 de febrero).

2. ESTADO DE OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL DERECHO CIVIL ARAGONÉS EN 1994.

2.1 Observancia y aplicación del Derecho Civil Aragonés

Como en años anteriores, damos cuenta en este apartado de las resoluciones - sentencias (S) y autos (A) - que se han podido recoger en esta Institución durante el año 1994, bien remitidas de forma directa por los Jueces y Tribunales del territorio aragonés, bien localizadas por otros distintos medios.

Agradecemos vivamente la atención con que han acogido nuestras peticiones los jueces aragoneses. Ello nos permite ofrecer una visión más amplia si bien, por desgracia, todavía no completa, de la aplicación del Derecho civil aragonés por Jueces y Tribunales.

a) Resumen por Juzgados y Tribunales.

El número total de resoluciones judiciales relacionadas con el Derecho Civil aragonés de cuya existencia hemos tenido conocimiento a lo largo de 1994 asciende a 70. De ellas 69 son Sentencias (S) y 1 es un Auto (A).

Distinguiendo entre sentencias y autos, el número de las sentencias aquí analizadas, por cada Tribunal o Juzgado es el siguiente:

Núm. total de Sentencias (S):	69
Tribunal Supremo:	-
TSJ de Aragón:	2
Sala civil y penal	2
Audiencias Provinciales:	38
Huesca:	11
Teruel:	9
Zaragoza:	18
Secc.2ª:	7
Secc.4ª:	-
Secc.5ª:	11
Juzgados de Primera Inst.:	28
Boltaña	1
Fraga	2
Huesca (2)	2
Jaca (2)	2
Ejea (1)	2
Ejea (2)	2
La Almunia	1
Calatayud (1)	1
Calatayud (2)	1
Caspe	1
Zaragoza (2)	1
Zaragoza (13)	4
Zaragoza (14)	4
Teruel (1)	4
Teruel (2)	1
Núm. total de Autos (A):	1

Debemos resaltar que hemos recibido, además, información de otros Juzgados, indicándonos que en ellos no se ha dictado a lo largo de 1994 ninguna sentencia con aplicación de Derecho Civil aragonés (en algunos de los casos se nos ha precisado que la aplicación del Derecho aragonés realizada por ellos se ha limitado a Autos de declaración de herederos abintestato).

En concreto hemos recibido contestación expresa de sentido negativo procedente de los siguientes Juzgados:

- JPI de Barbastro
- JPI de Tarazona
- JPI de Alcañiz (1)
- JPI de Calamocha
- JPI de Zaragoza (8)
- JPI de Zaragoza (10)
- JPI de Zaragoza (11)
- JPI de Zaragoza (12)

b) Listado de la jurisprudencia civil aragonesa de 1994, por fechas y por materias.

Como en años anteriores, en los listados que siguen se ha utilizado como clave de clasificación la diseñada originariamente para la bibliografía de Derecho aragonés en el repertorio publicado en *Primeras Jornadas sobre el estado de los estudios sobre Aragón*, Teruel, 1978. Se ha tendido a clasificar cada Sentencia en un solo apartado (aunque con excepciones).

Se transcribe a continuación la parte de la aludida clasificación que interesa para estos listados:

5 FUENTES. COSTUMBRE. STANDUM EST CHARTAE. CÓDIGO CIVIL.

6. PERSONA Y FAMILIA

- 61. En general.
- 62. Persona. Edad.
- 63. Ausencia.
- 64. Relaciones entre ascendientes y descendientes.
- 65. Tutela, adopción y Junta de Parientes.
- 66. Régimen económico conyugal.
 - 661. En general.
 - 662. Régimen paccionado.
 - 663. Régimen legal.
- 67. Comunidad conyugal continuada.
- 68. Viudedad.

7. DERECHO DE SUCESIONES POR CAUSA DE MUERTE

- 71. En general. Normas comunes.
- 72. Sucesión testamentaria.
- 73. Sucesión paccionada.
- 74. Fiducia sucesoria.
- 75. Legítimas.
- 76. Sucesión intestada.

8. DERECHO DE BIENES

9. DERECHO DE OBLIGACIONES

a') Listado por fechas

<i>Fecha</i>	<i>Res.</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Clave</i>	<i>Artículos</i>
21-07-93	S	JPI	Zaragoza (13)	8	144
11-10-93	S	AP	Huesca	65	9, 177 C.Civ.
10-01-94	S	AP	Teruel	8	147
14-01-94	S	JPI	Zaragoza (14)	74	110.3
20-01-94	S	AP	Huesca	663	DT 2ª y 12ª, 49 Ap.
26-01-94	S	AP	Teruel	8	147
28-01-94	S	JPI	Zaragoza (13)	8	144.3
21-02-94	A	AP	Zaragoza	663	46
21-02-94	S	JPI	Huesca (2)	5, 73, 74	
1-03-94	S	JPI	Calatayud (2)	8	146, 148
2-03-94	S	AP	Zaragoza (5)	75	120, 123
2-03-94	S	JPI	Caspe	8	147, 148
7-03-94	S	AP	Zaragoza (2)	68, 75	73
7-03-94	S	AP	Huesca	8	144, 145
9-03-94	S	JPI	Zaragoza (13)	8	144, 145
14-03-94	S	JPI	Teruel (1)	8	148
4-04-94	S	JPI	Huesca (2)	64	
8-04-94	S	AP	Teruel	8	147
8-04-94	S	JPI	Zaragoza (14)	8	144, 145
15-04-94	S	JPI	Zaragoza (13)	68	86
20-04-94	S	AP	Zaragoza (2)	8	144, 145
25-04-94	S	AP	Zaragoza (5)	663	41.5, 42
25-04-94	S	AP	Huesca	8	147
4-05-94	S	JPI	Fraga	5	33
6-05-94	S	AP	Huesca	8	144
9-05-94	S	JPI	Ejea (2)	8	144, 147
16-05-94	S	AP	Teruel	8	144.3
18-05-94	S	JPI	Zaragoza (2)	663, 72	37, 40, 108
30-05-94	S	AP	Huesca	8	144
3-06-94	S	AP	Huesca	9	149
3-06-94	S	JPI	Ejea (1)	64	10
16-06-94	S	JPI	Teruel (1)	8	147
28-06-94	S	AP	Zaragoza (5)	663	46
28-06-94	S	JPI	Ejea (2)	5, 73	3
9-07-94	S	AP	Zaragoza (2)	8	145, 541 C.Civ.
11-07-94	S	AP	Zaragoza (2)	68	76
11-07-94	S	TSJ	Zaragoza	5, 68	1, 72, 73, 75
12-07-94	S	JPI	Ejea (1)	8	144, 145
18-07-94	S	AP	Zaragoza (5)	71	138
23-07-94	S	AP	Zaragoza (5)	8	147
26-07-94	S	JPI	Teruel (1)	8	147
26-07-94	S	AP	Huesca	663	52
30-07-94	S	AP	Huesca	73, 74, 76	114, 127
1-09-94	S	JPI	Jaca (2)	663	51
7-09-94	S	AP	Teruel	8	147
13-09-94	S	JPI	Teruel (1)	663	41.5
24-09-94	S	AP	Zaragoza (2)	663	52, 2
26-09-94	S	JPI	Fraga	663	55, 38, 41, 47
5-10-94	S	JPI	Almunia	8	144, 145
10-10-94	S	JPI	Zaragoza (14)	8	147
13-10-94	S	AP	Zaragoza (5)	663	48, 49.2
17-10-94	S	AP	Teruel	8	147
17-10-94	S	AP	Zaragoza (5)	8	144, 145, 147
18-10-94	S	AP	Zaragoza (5)	8	144.3
25-10-94	S	AP	Teruel	8	144
26-10-94	S	AP	Zaragoza (5)	663, 68	55, 76.4
7-11-94	S	AP	Teruel	8	147
12-11-94	S	AP	Huesca	9	149
14-11-94	S	AP	Zaragoza (2)	663	52, 2
14-11-94	S	JPI	Calatayud (1)	9	149
15-11-94	S	JPI	Jaca (2)	71	140
7-12-94	S	JPI	Boltaña	663	38, 53
13-12-94	S	AP	Huesca	663	38, 47
15-12-94	S	AP	Huesca	62, 663	36

<i>Fecha</i>	<i>Res.</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Clave</i>	<i>Artículos</i>
15-12-94	S	JPI	Teruel (1)	8	144
19-12-94	S	AP	Zaragoza (5)	663, 72	40, 96
27-12-94	S	AP	Zaragoza (5)	8	144
27-12-94	S	AP	Zaragoza (2)	8	144, 147
27-12-94	S	TSJ	Zaragoza	8	147, 148
31-12-94	S	JPI	Teruel (2)	5	3

b') Listado por materias.**5. Fuentes. Costumbre. Standum est chartae. Código Civil**

<i>R.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Conceptos</i>
S	21-02-94	JPI	Huesca (2)	costumbre
S	4-05-94	JPI	Fraga	dación personal
S	28-06-94	JPI	Ejea (2)	standum est chartae
S	11-07-94	TSJ	Zaragoza	fuentes
S	31-12-94	JPI	Teruel (2)	standum est chartae

62. Persona. Edad

<i>R.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Conceptos</i>
S	15-12-94	AP	Huesca	Vecindad civil

64. Relaciones entre ascendientes y descendientes

<i>R.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Conceptos</i>
S	4-04-94	JPI	Huesca (2)	autoridad familiar
S	3-06-94	JPI	Ejea (1)	aut. familiar abuelos

65. Tutela, adopción y Junta de Parientes

<i>R.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Conceptos</i>
S	11-10-93	AP	Huesca	adopción
S	30-07-94	AP	Huesca	junta de parientes

663. Régimen económico conyugal legal

<i>R.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Trib.</i>	<i>Localidad</i>	<i>Conceptos</i>
S	20-01-94	AP	Huesca	Dº. transitorio. Apéndice
A	21-02-94	AP	Zaragoza	deudas posteriores privat.
S	25-04-94	AP	Zaragoza (5)	cargas de la comunidad
S	18-05-94	JPI	Zaragoza (2)	bienes comunes. liquidac.
S	28-06-94	AP	Zaragoza (5)	deudas posteriores privat.
S	26-07-94	AP	Huesca	disolución comunidad
S	1-09-94	JPI	Jaca (2)	disposic. vivienda habitual
S	13-09-94	JPI	Teruel (1)	cargas comunes
S	24-09-94	AP	Zaragoza (2)	disolución comunidad
S	26-09-94	JPI	Fraga	disolución comunidad
S	13-10-94	AP	Zaragoza (5)	gestión comunidad
S	26-10-94	AP	Zaragoza (5)	Renuncia a liquidac. com.
S	14-11-94	AP	Zaragoza (2)	disolución comunidad
S	7-12-94	JPI	Boltaña	bienes privativos, deudas
S	13-12-94	AP	Huesca	bienes privativos, deudas
S	15-12-94	AP	Huesca	régimen legal
S	19-12-94	AP	Zaragoza (5)	presunción comunidad

68. Viudedad

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	7-03-94	AP	Zaragoza (2)	limitac. viudedad
S	15-04-94	JPI	Zaragoza (13)	extinc. usufructo vidual
S	11-07-94	AP	Zaragoza (2)	renuncia Dº. expectante
S	11-07-94	TSJ	Zaragoza	viudedad en gral.
S	26-10-94	AP	Zaragoza (5)	renuncia viudedad

71. Derecho de Sucesiones. Normas comunes

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	18-07-94	AP	Zaragoza (5)	beneficio de inventario
S	15-11-94	JPI	Jaca (2)	colación

72. Sucesión testamentaria

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	18-05-94	JPI	Zaragoza (2)	testam. mancomunado
S	19-12-94	AP	Zaragoza (5)	revocac. testam. mancom.

73. Sucesión paccionada

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	21-02-94	JPI	Huesca (2)	pactos sucesorios
S	28-06-94	JPI	Ejea (2)	pactos sucesorios

74. Fiducia sucesoria

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	14-01-94	JPI	Zaragoza (14)	extinción fiducia
S	21-02-94	JPI	Huesca (2)	fiducia en favor cónyuge
S	30-07-94	AP	Huesca	fiducia colectiva

75. Legítimas

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	2-03-94	AP	Zaragoza (5)	mención legitimaria
S	7-03-94	AP	Zaragoza (2)	legítima y viudedad

76. Sucesión intestada

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	30-07-94	AP	Huesca	improcedencia suc. intest.

8. Derecho de bienes

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	21-07-93	JPI	Zaragoza (13)	rég. normal luces y vistas
S	10-01-94	AP	Teruel	usucapición serv. aparent.
S	26-01-94	AP	Teruel	usucapición serv. aparent.
S	28-01-94	JPI	Zaragoza (13)	rég. normal luces y vistas
S	1-03-94	JPI	Calatayud (2)	alera foral
S	2-03-94	JPI	Caspe	usucapición serv. paso

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	7-03-94	AP	Huesca	rég. normal luces y vistas
S	9-03-94	JPI	Zaragoza (13)	serv. luces y vistas
S	14-03-94	JPI	Teruel (1)	usucapición no aparentes
S	8-04-94	AP	Teruel	usucapición serv. aparent.
S	8-04-94	JPI	Zaragoza (14)	rég. normal luces y vistas
S	20-04-94	AP	Zaragoza (2)	rég. normal luces y vistas
S	25-04-94	AP	Huesca	usucapición serv. aparent.
S	6-05-94	AP	Huesca	rég. normal luces y vistas
S	9-05-94	JPI	Ejea (2)	lucos y vistas, usucapición
S	16-05-94	AP	Teruel	rég. normal luces y vistas
S	30-05-94	AP	Huesca	rég. normal luces y vistas
S	16-06-94	JPI	Teruel(1)	usucapición serv. aparent.
S	9-07-94	AP	Zaragoza (2)	serv. luces y vistas
S	12-07-94	JPI	Ejea (1)	inexistenc. serv. luces
S	23-07-94	AP	Zaragoza (5)	usucapición serv. aparent.
S	26-07-94	JPI	Teruel (1)	usucapición serv. aparent.
S	7-09-94	AP	Teruel	usucapición serv. aparent.
S	5-10-94	JPI	Almunia	rég. normal luces y vistas
S	10-10-94	JPI	Zaragoza (14)	usucapición serv. aparent.
S	17-10-94	AP	Teruel	usucapición serv. aparent.
S	17-10-94	AP	Zaragoza (5)	lucos y vistas, usucapición
S	18-10-94	AP	Zaragoza (5)	rég. normal luces y vistas
S	25-10-94	AP	Teruel	rég. normal luces y vistas
S	7-11-94	AP	Teruel	usucapición serv. aparent.
S	15-12-94	JPI	Teruel (1)	lucos y vistas, abuso Dº
S	27-12-94	AP	Zaragoza (5)	rég. normal luces y vistas
S	27-12-94	AP	Zaragoza (2)	usucapición serv. aparent.
S	27-12-94	TSJ	Zaragoza	usucapición servidumb.

9. Derecho de obligaciones

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	3-06-94	AP	Huesca	Dº de abolorio
S	12-11-94	AP	Huesca	Dº de abolorio
S	14-11-94	JPI	Calatayud (1)	Dº de abolorio

2.2 Interpretación del Derecho civil aragonés.

a) Interpretación judicial.

a') Selección de fundamentos de derecho.

Recogemos en este apartado los fundamentos de derecho que nos han parecido más interesantes de las sentencias estudiadas, clasificados por materias, siguiendo el orden de la Compilación:

Fuentes. Costumbre. Standum est Chartae. Código Civil

A) FUENTES

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de julio de 1994, al abordar los principios normativos que rigen el instituto de la viudedad en Aragón, se refiere al sistema de fuentes:

«SÉPTIMO: Es a la luz de estos principios que gobiernan el derecho de viudedad, aplicables a las dos fases de este unitario derecho de viudedad y, en consecuencia, al usufructo vidual, desde los que ha de resolverse el problema, sin concesión alguna a la aplicación del Derecho del

C.c., en cuanto que esta institución de origen consuetudinario y autóctono, no admite, en principio otras fuentes de interpretación o integración que las propias del Derecho aragonés (art. 1.1 y 75 de la Comp.), salvo en aquellos preceptos a los que expresamente reenvíe la Compilación...»

B) COSTUMBRE

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Huesca, de 21 de febrero de 1994, al analizar las características de unos pactos sucesorios en dos capitulaciones matrimoniales otorgadas en los años 1903 y 1922 afirma lo siguiente:

«TERCERO: ...Sin embargo precisamente la abundancia de las cautelas contractiles (sic) obrantes en los distintos protocolos notariales, por los que el disponente se reservaba la facultad de resolver la disposición, abonan, sin duda, el principio de irrevocabilidad (sic) por sola voluntad del disponente o de uno de ellos, del pacto sucesorio. Tal principio no tenía más fundamento legal que el que obliga al cumplimiento de los contratos y a que éstos no se dejan al arbitrio de una de las partes, pero era una regla consuetudinaria que formaba parte del Derecho Aragonés... En este asunto tanto la normativa aragonesa (consuetudinariamente) como la común (por tratarse de un pacto recogido en capítulos) no permiten la modificación del contenido del mismo, sin intervención de sus otorgantes, y ello con independencia de la no admisión por el Derecho común del pacto sucesorio.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Fraga de cuatro de mayo de 1994 realiza una serie de consideraciones acerca de una institución familiar consuetudinaria, la «dación personal»:

«SEGUNDO: ...El art. 33 de la Compilación... dice que habrá que estar a lo pactado en primer lugar e interpretarse de acuerdo a la costumbre y a los usos locales. A falta de acuerdo sobre lo mutuamente pactado como ocurre en el presente caso es forzoso aludir a la costumbre de plasmar este pacto en escritura pública, especificando que se decide y acuerda compartir vida y trabajo con una familia normalmente constituida a la que por vía de institución hereditaria se transmite el dominio de todos sus bienes y cualesquiera derechos que sobre ellos pudiera corresponderle.»

C) «STANDUM EST CHARTAE»

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de julio de 1994, al abordar los principios normativos que rigen el instituto de la viudedad en Aragón, se refiere al «standum est chartae»:

«SEXTO: ...La viudedad en el sistema de la Compilación, sin perjuicio de la aplicación del principio normativo del «standum est chartae» (art. 3 de la Compilación), sancionador de la libertad civil que, procedente del Derecho regnícola, ha regido sin interrupción las instituciones familiares, económico-matrimoniales, sucesorias y sociales en Aragón, tiene su propio sistema de fuentes, establecido en el art. 75 de la Compilación que dispone que este derecho se rige por el pacto, la costumbre, las disposicio-

nes de este título (Título VI del libro II) y las del Código Civil...»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ejea de los Caballeros de veintiocho de junio de 1994 al abordar un problema de interpretación de un pacto sucesorio hace también referencia al papel que desempeña el apotegma «standum est chartae» en el ámbito sucesorio:

«CUARTO: ...Por tanto, conforme al art. 3 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón que proclama el principio «standum est chartae», ha de estarse a lo dispuesto en el pacto sucesorio, sin que el favorecido por una estipulación pueda exigir su cumplimiento si no cumple él a su vez los requisitos previstos en la misma como correlativos...»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Teruel de 31 de diciembre de 1994, resuelve un problema de reclamación de cantidad en un arrendamiento de una vivienda de protección oficial, destacando la vigencia del principio:

«TERCERO: ...Establecido con carácter general, en nuestra Compilación de Derecho Foral Aragonés, Art 3º, el principio Standum est chartae, conforme al cual, se estará en juicio y fuera de él, a la voluntad de los otorgantes expresada en pactos o disposiciones, siempre que no resulten de imposible cumplimiento, y habiendo quedado acreditado en las presentes actuaciones que ambas partes fijaron libremente y de común acuerdo, incluso desde el año 1985, como reconoce expresamente el actor, la renta que ha venido abonando regularmente en concepto de alquiler, procede la desestimación de la demanda.»

Persona y familia

A) PERSONA. EDAD

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 15 de diciembre de 1994 aborda la cuestión de la vecindad civil de los litigantes:

«SEGUNDO: Conviene dejar claro desde un principio que el matrimonio contraído por los hoy litigantes está sujeto a las disposiciones de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, por aplicación del artículo 36, ya que contrajeron matrimonio en Jaca el 1 de diciembre de 1.973, habiendo fijado el domicilio en dicha localidad, donde residen desde entonces de forma ininterrumpida, por lo que, de no tener ya cada uno de ellos la vecindad civil aragonesa por nacimiento o por adquisición voluntaria, la habrían adquirido de conformidad con lo regulado en el artículo 14.5 apartado segundo del Código Civil, por residencia continuada durante más de diez años sin declaración en contrario durante ese plazo. Según la Compilación, en defecto de pacto, el régimen económico del matrimonio es el de comunidad...»

B) DE LAS RELACIONES ENTRE ASCENDIENTES Y DESCENDIENTES

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Huesca atribuye la guarda y custodia de una menor a su madre, con carácter definitivo.

«PRIMERO: Que del conjunto de la prueba se deduce la conveniencia de que la menor M.P. viva en compañía de su madre D^a M.P.A., y que ésta ejerza la guarda y custodia de la misma. El padre de la menor reconoce tal medida conveniente para su hija. Tampoco existe discrepancia entre ambos progenitores sobre el régimen de visitas de la menor, que, habida cuenta, las actividades profesionales del demandado se considera adecuado y razonable.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ejea de los Caballeros de 3 de junio de 1994, priva de la autoridad familiar a la madre de un menor y la atribuye a los abuelos.

«TERCERO: El art. 170 del Cc que el padre o la madre podrán ser privados total o parcialmente de su potestad por sentencia fundada en el incumplimiento de los deberes inherente a la misma. De la prueba practicada en el presente juicio se deriva que L.V., madre del menor, no cumple con los deberes que, según hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior. Desde octubre de 1993 dicho menor está en régimen de acogimiento bajo la custodia de sus abuelos, C.A y J.V. Del certificado expedido por el colegio donde acude el niño también se deriva la falta de preocupación por parte de la madre respecto a la educación de su hijo. La misma incomparecencia de la madre en este expediente pone de manifiesto su desinterés total por el niño y el grave incumplimiento de sus deberes para con él. El art. 10 de la Compilación Aragonesa posibilita que los abuelos asuman la autoridad familiar cuando los padres fuesen privados de ella.»

C) TUTELA, ADOPCIÓN Y JUNTA DE PARIENTES

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 11 de octubre de 1993 resuelve un incidente acerca de la necesidad de asentimiento de los padres de una adoptada menor de 12 años en un expediente de adopción.

«TERCERO: Es evidente que el apartado 2º del número 2 del referido art. 177 CC, redactado de acuerdo con la reforma introducida en el mismo por la Ley 21/1987, excluye la necesidad de este asentimiento, sin necesidad de previa privación de patria potestad, a los progenitores que se encuentren en causa para ser privados de ella, queriendo favorecer así la constitución de la adopción, para lograr una efectiva situación de amparo y asistencia de los menores en que alguno o ambos progenitores hayan incumplido los deberes inherentes a la patria potestad o más exactamente los deberes de crianza y educación a que se refiere el art. 9 de la Compilación del Derecho de Aragón, y, al no exigir que medie sentencia firme que lo acredite, se reformaron también los art. 1827 y 1831 de la L.E.Civ, estableciendo el inciso que determina, en el presente caso, las actuaciones sobre las por esta resolución se resuelve en alzada, como medio de evitar indefensión, dando un cauce suficiente de alegación y defensa de tales progenitores «.

El fundamento jurídico Cuarto de esta misma sentencia concluye que en el referido caso:

«... se ha acreditado de forma cumplida, que el recurrente se encuentra incurso en una situación de incumpli-

miento de los referidos deberes que debe asumir un padre en relación a su hija menor; así de acuerdo con las normas citadas del art. 177 del Código Civil, en el expediente de adopción de que esta pieza dimana, y a los fines de dictar en el mismo la resolución que proceda sobre lo que se pretende, es suficiente que el padre natural de la adoptada, el hoy recurrente, haya sido simplemente oído.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 30 de julio de 1994 aborda el problema de la composición de una Junta de Parientes en funciones de fiducia sucesoria.

«SEGUNDO: ... el deseo de la misma Junta de integrarse constituyéndose con los parientes más cercanos de cada una de las tres casas, de la familia más próxima, enraizadas en el valle de Gistain, en lugar de monopolizar el Consejo, por ejemplo, con los tres hermanos ... , proceder que será todo lo discutible que se quiera, en cuanto que supone excluir a parientes cercanos cuya casa ya está representada en la Junta por la presencia de un hermano, para dar entrada a otro pariente también cercano pero más distante en grado, pero tal proceder, correcto o no, es tan razonable, o casi tan razonable, como el hecho de excluir de la Junta a aquellas personas que tenían la expectativa de ser designados herederos, los hijos de D. M.L. aunque ellos fueran, precisamente, los «tres parientes más cercanos», pese a lo cual no conocemos ninguna (sic) Jurista Aragonesa que haya dudado siquiera en que tales parientes deben ser excluidos de la Junta; siendo evidente que, si no se hubiera obrado del modo que ha quedado dicho, se habría dejado fuera de la Junta a las otras casas de la misma rama familiar las cuales, todas ellas, estuvieron representadas en el Consejo, con la única excepción de la de los descendientes de D.L., que pudiera haberse visto representada en la Junta, efectivamente, por G.L. pero, aparte de que esta rama había perdido todo contacto con el valle, habría que analizar si al tiempo de ejecutarse la fiducia estaba efectivamente en la provincia el fiduciario propuesto (y no hará falta resaltar lo difícil que será convencer a un Tribunal de que un testigo recuerda realmente que una determinada persona se hallaba «accidentalmente» en esta ciudad un concreto día de hace más de veinte años)...»

D) RÉGIMEN ECONÓMICO CONYUGAL LEGAL

a') Bienes comunes y privativos

El Auto de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 21 de febrero de 1994, estudia la naturaleza del patrimonio común de los cónyuges con motivo de una tercería de dominio:

« SEGUNDO: De un estudio de los artículos 1344, 1347, 1361 y 1373 del Código Civil, así como del artículo 46 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, se puede extraer las siguientes conclusiones: El patrimonio común de los distintos bienes que lo integran pertenecen (sic) en proindiviso a los cónyuges, y cuando uno de los cónyuges, sin intervención ni consentimiento del otro, contrae una deuda, aún cuando la misma no beneficie a la sociedad conyugal, en las relaciones entre el cónyuge contratante y los terceros, aparecerá interesado también el esposo no contratante debido a su coparticipación en la co-

munidad conyugal y habrá que tratar de cohonestar los derechos que el tercero como acreedor pueda ostentar sobre el patrimonio común con los del otro cónyuge no interviniente. Ahora bien, la división del derecho de los cónyuges sobre cada bien común es puramente imaginaria y no puede aplicarse inmediatamente a la cosa, quedando en el ámbito abstracto del derecho como una división meramente intelectual o ideal; en definitiva, como nos enseña el Tribunal Supremo en varias sentencias, entre ellas la de 29 de diciembre de 1987, el consorcio matrimonial, no atribuye a un cónyuge la propiedad de la mitad de los gananciales, porque para saber si éstos existen o no, es precisa la previa liquidación, único medio de conocer el remanente y hacerse en pago de él la consiguiente adjudicación de bienes, no teniendo hasta el cónyuge más que un derecho expectante.

TERCERO: Como consecuencia de lo expuesto, procede acoger el recurso al menos en aquella parte que afecta a los paquetes, o grupos, de acciones sociales, embargados en el juicio ejecutivo del que dimana el presente recurso, paquete que no siempre comprenden un número par de acciones, puesto que no podemos compartir la solución adoptada en las resoluciones recurridas, al parecer basadas en una lectura muy literal del artículo 1344 del Código Civil, acerca de que se suspenda del procedimiento de apremio sobre la mitad de las acciones embargadas y se continúe sobre la otra mitad, siendo lo adecuado la suspensión del procedimiento de apremio sobre todas las acciones objeto de traba. Sin embargo esta última solución no parece la adecuada en relación con los saldos de cuentas que han sido objeto de embargo, dadas las peculiaridades de estos bienes, y respecto a ellos si puede seguirse el procedimiento de apremio en cuanto a una mitad.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta de 25 de abril de 1994, con motivo de una tercera de dominio, determina la naturaleza común de una deuda. La sentencia realiza una mención al artículo 42.2 de la Compilación, existente en la redacción dada por la Ley 15/1967.

«PRIMERO: ... en todo caso, habida cuenta de la falta de acreditación del origen o naturaleza de la deuda para cuyo aseguramiento se prestó la fianza determinante del embargo, dada la contestación evasiva que se contiene en la posición primera absuelta por el actor a iniciativa del banco demandado, la deuda sería a cargo de la sociedad conyugal, en aplicación de los artículos 41.5º y 42.2 de la Compilación Aragonesa, en relación con el artículo 1365 del CC; por lo demás la referida solución es la adoptada por las más recientes sentencias del Tribunal Supremo (SS. 14 junio 1988, 21 junio y 31 octubre 1989, 2 abril, 26 junio y 30 noviembre 1990 y 29 diciembre 1993).»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 26 de julio de 1994, al analizar la liquidación de una sociedad consorcial, establece la naturaleza de determinados bienes sometidos a discusión:

«SEGUNDO: Sentado lo anterior, y desestimada la petición que en tal sentido formuló el recurrente, los restantes motivos articulados contra la sentencia de instancia se refieren a cuestionar la consideración de determinados bienes como pertenecientes a la comunidad consorcial. En este sentido, se hace preciso recordar que,

«constituyen el patrimonio común - artículo 37.2 de la Compilación - (...), 2º los bienes que los cónyuges obtienen de su trabajo o actividad», mientras que, «son cargas de la comunidad - artículo 41.1º - las atenciones legítimas de la familia y las particulares de cada cónyuge, (...)», apostillando que el artículo 1318 del Código Civil que «los bienes de los cónyuges están sujetos al levantamiento de las cargas del matrimonio», de donde se deduce que las medidas provisionales han de fijar la contribución de cada cónyuge a las cargas del matrimonio - artículo 103, nº 3 -, estableciéndose las garantías adecuadas para asegurar su efectividad. Aplicando la normativa expuesta, las medidas provisionales adoptadas en el Auto de 21 de mayo de 1.991, preveían que, para sufragar la pensión compensatoria de 40.000 y 30.000 pesetas de pensión alimenticia en favor del hijo incapaz y de la hija menor, según se dice en la parte dispositiva de la indicada resolución, la esposa percibiera los alquileres del piso y garaje en cuantía de 53.000 pesetas, mas la pensión de la Guardia Civil de 27.000 pesetas y el abono de 30.000 pesetas por parte del marido en los cinco primeros días de cada mes. Con anterioridad a esta asignación las citadas rentas, así como los saldos de las cuentas corrientes de la Caja Rural y del Banco de Fomento, fueron empleadas en hacer frente a estas obligaciones cuando el recurrente salió del domicilio conyugal, y no consta que tuviera destino distinto al expresado...

TERCERO: Nuevamente se insiste en computar el negocio que regentó la esposa, aunque el mismo ya no existía en el momento de la separación, luego nada puede atribuirse a sus rendimientos, ni siquiera a los derivados de su liquidación o traspaso que no llegó a producirse, tal y como declara la sentencia, sin que haya lugar a modificar tal conclusión, pues no se ha evidenciado error o equivocación alguna por parte del Juzgador. Por último, en cuanto a la discrepancia respecto a la inclusión en el activo del importe del vehículo, es decir, este bien fue adquirido en parte con dinero de la sociedad procedente de ahorros, y en parte con lo obtenido por la venta de un bien consorcial, en cualquier caso se halla bajo la presunción de comunidad prevista en los artículos 37.4 y 40 de la Compilación, ya que fue adquirido antes de la separación.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Teruel de 13 de septiembre de 1994 analiza la responsabilidad del patrimonio común por unas deudas tributarias contraídas por I.R.P.F. durante la vigencia del régimen económico matrimonial legal que, con posterioridad, fue modificado por los cónyuges mediante capítulos matrimoniales. La sentencia estima la demanda interpuesta por el Abogado del Estado quien, en representación de la Hacienda Pública, ejercita en este procedimiento la acción revocatoria contemplada en el art. 1111.2 del Código Civil, que permite a los acreedores, después de haber perseguido los bienes que estén en posesión del deudor para realizar cuanto se les debe, impugnar los actos que el deudor haya efectuado en fraude de su derecho.

«TERCERO: No puede ser puesto en duda tampoco el carácter acreedor de la Hacienda Pública frente a los demandados con anterioridad a la fecha en que éstos efectuaron la transmisión de sus bienes y ello, porque, frente

a la tesis del demandado de que la deuda tributaria existe desde el momento en que se notificó el acta de inspección correspondiente, es necesario señalar que la obligación Tributaria nace, no en el momento en que la inspección de Tributos practica la correspondiente liquidación por impago de los mismos, sino con la mera realización del hecho imponible, tal y como señala el art. 28 de la Ley General Tributaria, por lo que resulta obvio que en el momento de otorgarse la escritura de capitulaciones matrimoniales en fecha de 19 de Abril de 1990 y las posteriores donaciones ya habían nacido las obligaciones tributarias correspondientes al Impuesto de renta sobre la personas físicas de los años 1984 y 1986. Por otra parte resulta indiferente el hecho de que la deuda tributaria tenga o no carácter solidario para los cónyuges, pues lo que es indiscutible es que de la misma responden los bienes gananciales del matrimonio, con independencia de cual fuere el cónyuge que la contrajo, como se desprende del art. 41.5º de la Compilación y 1365 del Código Civil.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Boltaña de 7 de diciembre de 1994, resuelve un pleito suscitado acerca de la titularidad de determinadas fincas.

«CUARTO: ...hay que entender que las fincas que heredó el causante D. A.B. de sus padres tenían el carácter de bienes privativos, y con tal carácter las aportó al matrimonio con J.R. en régimen legal de comunidad de bienes, ya que no constan capítulos matrimoniales al efecto, ni ningún otro pacto expreso (Art. 23.2º, 36 y 38.1º de la Compilación de Derecho Civil de Aragón). Como ya quedó dicho anteriormente esas edificaciones privativas que aportó A.B. a la sociedad conyugal, quedaron destruidas totalmente en la Guerra Civil española, procediendo a reconstruirlas los cónyuges mediante la concesión de un préstamo que se amortizaba con bienes propios de la sociedad conyugal, ya que no consta que se amortizara con bienes privativos de ninguno de los esposos pues ello no ha quedado probado (Ar. 37 Compilación). Como esa reconstrucción se hizo sobre bienes inmuebles de carácter privativo del esposo, es decir las edificaciones se levantaron sobre solar propiedad del esposo con dinero de la sociedad conyugal, pertenecen al esposo propietario del solar privativo las accesiones o incrementos a éste (art. 38.7º Compilación y 1359 Código Civil). Construyendo (sic) por ello el esposo a continuación una deuda con la comunidad conyugal por el dinero que empleó de ésta para levantar las construcciones, ya que el esposo no era titular exclusivo del dinero empleado en la obra. La deuda contraída por el esposo con la comunidad conyugal habría de haberse computado en el momento en que se hubiera procedido a la liquidación de la sociedad (art. 53 a 58 Compilación y art. 1359 C. Civil). A la muerte del esposo, A.B. la citada comunidad conyugal por imperativo legal quedó disuelta, pero no liquidada, continuando su viuda administrando el patrimonio de ésta, deduciendo alimentos, atendiendo a los pagos, el desarrollo de los negocios y conservando y aumentando los bienes (art. 53 Compilación). Al esposo, A.B., como fallecido sin descendencia... le sucedieron como herederos abintestato una hermana y un sobrino carnal, sin que estos herederos ocupasen la posición del fallecido (sic) verificando la liquidación de la sociedad conyugal, ni el llamado reintegro entre patrimo-

nios con la viuda del finado, Sra. J.R., falleciendo ésta sin haber verificado la liquidación. Si la viuda, Sra. R., hubiera fallecido sin descendencia, el problema de haber liquidado o no las deudas entre patrimonios en la referida sociedad conyugal no tendría mayor transcendencia, pero al haber fallecido ésta sucediéndola a título universal un hijo adoptivo, R.R., ocurre que éste hereda de su madre un derecho de crédito contra el haber hereditario del causante A.B.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 13 de diciembre de 1994, examina la relación existente entre el patrimonio común y los patrimonios privativos de unos cónyuges por razón de los pagos aplazados realizados constante matrimonio de éstos por razón de un inmueble adquirido por ellos antes del matrimonio, por mitad, en común y proindiviso y aportado como privativo.

«SEGUNDO: ... por lo tanto, cuando ambos litigantes se casaron con posterioridad, antes de un año, en Agosto de 1982, «aportaron» su mitad indivisa al matrimonio que, por lo dispuesto en el artículo 38 de la Compilación, debe considerarse privativa de cada cónyuge, sin que pueda decirse ahora que fue el esposo, o su madre, quien pagó íntegramente dicho piso pues aunque así fuera, y aunque se partiera de que la apelante no correspondió atendiendo otros gastos, habría que concluir que el hoy recurrente quiso donar a la apelante, en atención al futuro matrimonio, la mitad indivisa del inmueble en cuestión, donación que no ha sido revocada. Por lo que la esposa sigue siendo la titular del dominio, en una mitad indivisa, del inmueble en controversia. Desde luego nada le impide al apelado intentar la revocación de dicha donación si entiende que tiene derecho a ello, pero lo que nos parece claro es que mientras tal revocación no tenga lugar, si es que la misma es procedente en derecho, la recurrente debe ser reconocida como titular privativa de la mitad indivisa de dicho inmueble. Por otro lado, en el peor de los casos para la apelante si no se entendiera que estamos ante una donación, habría que pensar que el apelado, cuando era su futuro esposo, le adelantó a título de préstamo la parte del precio que a la recurrente le correspondía afrontar, pero tal cosa únicamente autorizaría al apelado a ejercitar una acción personal para pedir el pago de lo adeudado, pero todo ello, sin prejuzgar el destino que mereciera dicha acción personal, para nada afectaría al derecho real adquirido por la hoy recurrente cuya alzada, en este particular, debe prosperar reconociendo, como se pide, que cada uno de los esposos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 de la Compilación Aragonesa, adeudan a su sociedad conyugal la mitad de los pagos aplazados efectuados desde el día en el que contrajeron matrimonio hasta la disolución de la sociedad.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 19 de diciembre de 1994, revoca la sentencia de instancia que atribuía a un bien naturaleza privativa, al considerar acreditado en la demanda el carácter común del mismo. En todo caso, recuerda la presunción de comunidad del artículo 40 de la Compilación.

«SEGUNDO: Decimos que asiste la razón al recurrente no solo por cuanto que ha quedado suficientemente acreditado que, como se afirma en la demanda, el padre de los

litigantes Sres. M.A., juntamente con la madre adquirió por compra constante matrimonio el discutido inmueble, sino también porque la decisión del juzgador «a quo» desconoce la presunción de la comunidad establecida en el artículo 40 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón que, en sintonía con lo preceptuado en el artículo 1361 del Código Civil, dispone «Se presumen comunes todos aquellos bienes cuyo carácter privativo, con arreglo a los artículos anteriores, no puedan justificarse».

TERCERO: Como adelantábamos, no es necesario acudir a tal presunción para afirmar el carácter común al matrimonio integrado por el padre de los repetidos litigantes, pues en los autos se ha practicado suficiente prueba al respecto.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 15 de diciembre de 1994 se refiere a la aplicación del régimen económico matrimonial legal, en defecto de pacto.

«SEGUNDO: Conviene dejar claro desde un principio que el matrimonio contraído por los hoy litigantes está sujeto a las disposiciones de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, por aplicación del artículo 36, ya que contrajeron matrimonio en Jaca el 1 de diciembre de 1.973, habiendo fijado el domicilio en dicha localidad, donde residen desde entonces de forma ininterrumpida, por lo que, de no tener ya cada uno de ellos la vecindad civil aragonesa por nacimiento o por adquisición voluntaria, la habrían adquirido de conformidad con lo regulado en el artículo 14.5 apartado segundo del Código Civil, por residencia continuada durante más de diez años sin declaración en contrario durante ese plazo. Según la Compilación, en defecto de pacto, el régimen económico del matrimonio es el de comunidad...»

b') Gestión de la comunidad

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 20 de enero de 1994 afronta un problema de Derecho transitorio.

«TERCERO: ... carece de virtualidad la denunciada ausencia del consentimiento de la esposa en la transmisión, pues el Juzgado ha considerado acreditado que existió un consentimiento tácito en la enajenación... Aparte de que esta discusión carece de efectiva relevancia pues, aunque no hubiera concurrido dicho consentimiento, la venta hubiera sido meramente anulable, en el caso en que efectivamente hubiera sido preciso dicho consentimiento pues, en realidad, ni siquiera era preciso dicho consentimiento. Efectivamente, la venta tuvo lugar en el año 1962 y, entonces, en virtud de lo regulado en el art. 49 del Apéndice Foral bajo cuya vigencia se efectuó la venta, el marido, como representante que era de la sociedad conyugal estaba facultado «para disponer no sólo de sus privativos bienes, sino también» de los que tuvieran «la consideración de comunes», sin que dicho precepto pueda eludirse, como pretendieron los apelantes, por la acción de la disposición transitoria segunda de la Compilación, pues tal norma viene referida respecto a los contratos y actos a realizar después de la entrada en vigor de la Compilación, «cualquiera que fuera la fecha de celebración del matrimonio», pues, al igual que ocurrió con la transitoria segunda de la Ley Autonómica de 21 de mayo de 1985 (por la incidencia de la transitoria cuarta de dicha Ley), para los actos y

contratos realizados con anterioridad, como ocurre en este caso, en el que nos remontamos al año 1962, debe estarse por la transitoria duodécima de la Compilación, a la normativa entonces vigente, el citado artículo del Apéndice Foral, pues así resulta del criterio que informa la disposición transitoria segunda del Código Civil».

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Jaca de 1 de septiembre de 1994 se refiere, de modo incidental, a la vivienda familiar.

«PRIMERO: ... Por otra parte y en lo referente a la vivienda matrimonial, nada que oponer a la cita del art. 1320 del Código Civil; a mayor abundamiento cabría invocar el art. 51 de la Compilación, pero ambos no son de aplicación al caso, dado que en ningún momento la Sra. P. ha pretendido en el curso de estas medidas provisionales el uso de la misma».

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 13 de octubre de 1994, estudia una excepción de litisconsorcio pasivo necesario alegada por el demandado-recuriente apoyándose en que los edificios afectados por las obras cuya continuación se interesa en la demanda no le pertenecen sólo a él sino también a su esposa, que no ha sido demandada.

«PRIMERO: ... La excepción rechazada con acierto en primera instancia merece igual suerte en esta alzada, pues es doctrina jurisprudencial sentada que salvo en los litigios que versen sobre acciones contradictorias del dominio, el art. 1385 del Código Civil y los arts 48 y 49.2 de la Compilación Aragonesa, permite que las demandas que afectan a la sociedad conyugal pueden ser dirigidas exclusivamente contra el marido (SS. 19 febrero y 20 marzo 1982, 11-2-1985, y 30 octubre y 12 noviembre 1990).»

c') Liquidación de la comunidad

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 28 de junio de 1994, con motivo de una tercera de dominio, analiza un embargo trabado sobre un bien inmueble común, por deudas privativas de uno de los cónyuges, realizado después de la muerte de éste, pero antes de la liquidación de la comunidad:

«PRIMERO: ... como motivo del recurso se alega que el embargo se trabó con posterioridad al fallecimiento del mentado Sr. ... y que, habiendo disuelta, por el solo hecho de su muerte, la sociedad conyugal que tenía formada con su esposa, la actora Sra. ... no se puede mantener el embargo sobre la mitad indivisa de un inmueble adquirido constante matrimonio, cuya mitad indivisa ya corresponde, como bien ganancial, a la actora desde el mismo momento del óbito de su esposo, todo ello con más razón si se tiene en cuenta que el juicio ejecutivo en el que el bien fue trabado deriva de una deuda privativa de su difunto esposo.

SEGUNDO: ... el recurso debe ser desestimando conforme al criterio de esta Sala que ya quedó expuesto en la resolución que dictó en fecha 21 de febrero de 1994... Por ello, como quiera que el embargo de la totalidad del bien inmueble se practicó en 11 de noviembre de 1992 y la liquidación de la sociedad conyugal, formada por ..., no tuvo lugar hasta que se otorgó la escritura pública de 15

de febrero de 1993, es obvio que hasta la firma de ese instrumento no hubo una concreta atribución de bienes que fueron gananciales, o de partes indivisas de los mismos, a la esposa, y, en consecuencia el embargo trabado sobre la totalidad de un inmueble adquirido constante matrimonio se ajustó a Derecho y no hay razón alguna para mandar alzar el embargo sobre una mitad indivisa de ese inmueble.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 26 de julio de 1994 analiza la liquidación de la comunidad legal determinando si procede la inclusión en el pasivo de la comunidad de una cantidad que, en concepto de litis expensas, le fue reconocida a la esposa en el procedimiento de separación:

«PRIMERO: ... En este orden de cosas, lo que se discute no es si procede o no la disolución, pues ya fue declarada en la sentencia de separación de 14 de marzo de 1.992, en aplicación de los artículos 95 y 1392, nº 2 del Código Civil, aún cuando en el petitum de esta demanda se reitera ese pronunciamiento, sino la inclusión o exclusión en el inventario de los bienes y derechos que forman el activo y las deudas y cargas que integran el pasivo de la comunidad, para determinar de esta forma cual es el haber partible. En suma, no se trata de que se declare conclusa la sociedad consorcial por concurrir alguna de las causas enumeradas en el artículo 1393 del Código Civil, al que se remite el artículo 52.2 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón. Para que esto ocurra es preciso que se ejercite la acción tendente a obtener una resolución judicial acordando la disolución de la sociedad de gananciales, con los efectos desde la fecha en que se acuerde, artículo 1394, siendo cuestión muy discutida por la doctrina científica si el cónyuge abandonó el domicilio familiar, - artículo 1393, nº3 -, está activamente legitimado para interponer esta acción. No habiéndose discutido en la precedente demanda de separación, la sociedad de gananciales concluirá de pleno derecho, en expresión del artículo 1392, «cuando judicialmente se decreta la separación de los cónyuges», precepto que si se pone en relación con el 95 y 103, 4º, lleva a la conclusión de que la comunidad sólo se disuelve con la declaración judicial de separación, sin que haya norma alguna que prevenga el efecto retroactivo de la sentencia al tiempo de la demanda o de las medidas provisionales.

...

CUARTO: El recurso interpuesto por la esposa tiene por objeto el que se incluya en el pasivo de la comunidad la suma de 150.000 pesetas que, en concepto de litis expensas, le fue reconocida en el procedimiento de separación. En efecto, a los folios 152 vuelto y siguientes consta el testimonio del Auto de 21 de mayo de 1.991, dictado en las medidas provisionales tramitadas con el número 67/91 ante el Juzgado de Primera Instancia nº 2 de esta Ciudad, en donde se reconoce en favor de la esposa las litis expensas en la cuantía expresada, lo que constituye una carga de la sociedad consorcial de conformidad con lo establecido en los artículos 103.3º y 1318 ambos del Código Civil, pues no ha de confundirse con la declaración de justicia gratuita obtenida por la recurrente para este procedimiento en sentencia de 13 de septiembre de 1.993, vid folio 261, por lo que procede la estimación de su recurso.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 24 de septiembre de 1994, se refiere a la disolución de la comunidad legal por separación de los cónyuges.

«PRIMERO: Acordada en sentencia del Juzgado ... la separación de los cónyuges aquí litigantes, desde la firmeza de la misma se produjo la disolución de la sociedad de gananciales o de la comunidad legal conyugal aragonesa, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 1392,3º del Código Civil y 52,2º de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, disolución que es reiterada en los arts. 90 y 95 de aquel Código. Ahora bien, no puede confundirse la disolución de la comunidad conyugal con las consecuencias que esa disolución lleva consigo y que principalmente son: la determinación del activo y pasivo de esa comunidad y el reparto del haber resultante entre los cónyuges....

... La disolución de la comunidad conyugal, como efecto inmediato de la sentencia de separación de los cónyuges, debe ser acordada bien por éstos en el convenio regulador, bien por el Juez en la misma sentencia de separación, como así lo previenen los artículos 90 y 95 del Código Civil Pero en cuanto a la determinación del patrimonio conyugal y su reparto entre los cónyuges debe tenerse en cuenta, como normas sustantivas a seguir, los artículos 1.392 a 1410 del Código Civil o 55 a 59 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón; y como normas procesales y a tenor de los artículos 1059 y 1410 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, las establecidas para la partición y liquidación de la herencia, como así lo ha entendido la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1987.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Fraga de 26 de septiembre de 1994, se refiere a un supuesto de disconformidad en la realización y contenido del inventario en la liquidación y disolución del régimen matrimonial legal, realizando una interpretación del artículo 47.1 de la Compilación acerca de las relaciones entre patrimonios.

«CUARTO: ... según interpretación tradicional y constante de este precepto se debe entender propiamente como reemplazados aquellos bienes deteriorados por el uso o el paso del tiempo o en el supuesto de la venta de bienes privativos por una determinada cantidad de dinero y la compra casi inmediata o en corto espacio de tiempo por otros del mismo importe o valor. De otro modo, nada impide la adquisición de bienes constante el matrimonio con cargo al fondo común que se declaren privativos de uno de los cónyuges de mutuo acuerdo, pero sin olvidar nunca el derecho de reembolso....»

Asimismo, en esta misma sentencia se delimita la naturaleza de las pensiones por desequilibrio que se dan en estos procedimientos matrimoniales:

«SEXTO: ... En cuanto a la pensión por desequilibrio determinada en favor de la esposa, no deberá computarse puesto que en ningún caso su carácter debe de asimilarse al de los alimentos a los que se refiere el art. 41.1º de la Compilación y ello porque ésta tiene por finalidad y sentido el de equilibrar la situación económica de los cónyuges después de la disolución del matrimonio., mientras que los alimentos presuponen la existencia de un vínculo familiar. En todo caso la liquidación y división del caudal común llega hasta la disolución del vínculo matrimonial o separación mientras que el derecho a la pensión compensatoria nace, precisamente, a partir de entonces.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 26 de octubre de 1994 rechaza la posibilidad de renunciar a practicar la liquidación de la sociedad consorcial con carácter anticipado, pues la liquidación es también operación configurada en aras a la protección de los legítimos derechos de los acreedores y nadie puede renunciar sobre unos bienes cuya titularidad dominical no le pertenece.

«SEGUNDO: ... esta renuncia ha de tenerse por nula por contraria a normas imperativas - art. 6.3 del C.C. -, puesto que el cónyuge podrá renunciar a los bienes concretos que le hayan sido adjudicados como consecuencia de la liquidación de la sociedad conyugal, pero no a su derecho a practicar la liquidación; en primer lugar, porque, como se establece en el art. 1396 del Código, una vez disuelta la sociedad de gananciales, se ha de proceder a su liquidación, que comenzará con la formación de un inventario que comprenderá el activo y el pasivo de la sociedad, y sólo una vez hechas las deducciones referidas en los artículos 1398 y siguientes, el remanente constituirá el haber de la sociedad, y éste se dividirá por mitad entre marido y mujer o sus respectivos herederos, según se indica en el art. 1404 siguiente; y artículos 55 a 58 de la Compilación Aragonesa, por lo que no ha de ser tenida por válida una renuncia realizada con desprecio de derechos de terceros en su condición de acreedores ostentan derecho preferente a que les paguen sus créditos, incluso con adjudicaciones concretas de bienes gananciales como se indica en el art. 1400; además, la comunidad de gananciales no constituye una comunidad ordinaria de tipo romano, en la que a cada partícipe le corresponda una cuota concreta sobre bienes determinados, sino que forma una comunidad de tipo germánico, en el que a cada interesado pertenece una cuota abstracta o ideal, que sólo a través del correspondiente proceso de división y consiguientes adjudicaciones se convertirá en un bien concreto cuya titularidad, se reconozca a uno de los cónyuges, materializándose el inicial derecho abstracto sobre el «totum» ganancial en bienes determinados y concretos mediante la aplicación de las normas de partición de la herencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1990 y 23 de diciembre de 1992, y la en ella citada, y Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de julio 1991).»

D) VIUEDAD

La sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de julio de 1994, al abordar en casación un problema de validez de una disposición testamentaria en la que la causante deja a su esposo en segundas nupcias «el usufructo de viudedad universal, con relevación de inventario y fianza», instituyendo heredero a un hijo de su primer matrimonio, realiza una serie de consideraciones acerca del derecho de viudedad en Aragón:

«SEXTO: El instituto de la viudedad, que la doctrina más autorizada considera como una institución unitaria, aunque diversa en su forma evolutiva y en su contenido jurídico, según se trate del derecho expectante (durante la vida de los cónyuges, vigente el matrimonio - arts. 76 y ss. de la Compilación -) o del usufructo viudal, al fallecimiento de uno de los cónyuges (arts. 79 y ss. de la Compi-

lación); de carácter familiar o acentuadamente familiar, es una institución típica aragonesa, de honda raigambre en la costumbre, nacida para favorecer a la viuda que, posteriormente, devino en protección del status del cónyuge viudo, inspirada en el «favor viduitatis» (art. 75.2 de la Compilación), y enraizada en el pueblo aragonés como ninguna otra puesto que no ha perdido vigencia en el tiempo ni en el espacio. Así, el derecho de viudedad que se inicia legalmente, salvo pacto en contrario, desde el momento de la celebración del matrimonio (art 72.1 de la Compilación), como derecho expectante, que corresponde a ambos cónyuges, con el contenido y extensión a que se refiere el art. 76.1 y 4 de la Compilación, se transforma en usufructo viudal a la muerte de cualquiera de ellos (arts. 72.1 y 79 de la Compilación).»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 7 de marzo de 1994, se refiere, en primer lugar, al alcance de una renuncia al derecho expectante de viudedad mutua y recíproca hecha por unos cónyuges en capítulos.

«SEGUNDO: Si en 1.953, los cónyuges renunciaron al derecho expectante de viudedad, el 24 de octubre de 1.990 aclararon que ello no implicaba renuncia a la viudedad foral, al usufructo viudal, y el 30 siguiente, otorgó el Sr. A. testamento, bajo cuya vigencia fallece, atribuyendo a su esposa un legado - el tercio de libre disposición, incluyendo en él, cierta finca - y el usufructo viudal aragonés; y a su hija la instituye heredera de dos tercios de sus bienes. En estos tres documentos queda pues clara y expresa la voluntad de los otorgantes, y a ella ha de estarse en juicio y fuera de él, si no resulta de cumplimiento imposible o contrario a norma imperativa (arts. 3 y 75 de la Compilación de 1967, adaptada a la Constitución por la Ley de 21 de mayo de 1.985). No ha lugar, en consecuencia, a declarar nula, como pretende la demandante, la atribución de la viudedad universal, en virtud de la previa renuncia al derecho expectante, pues ambos cónyuges dejaron clara, antes de que el Sr. A. otorgara el testamento que rige su sucesión, que aquella renuncia, en nada impedirá la vigencia, al fallecer uno de ellos, de la viudedad foral. Ambos actos, la aclaración y la disposición testamentaria, no son contrarios a norma imperativa alguna (Título VI del Libro I de la Compilación).»

A continuación, la sentencia aborda las limitaciones del derecho de viudedad reguladas en el artículo 73 de la Compilación.

«TERCERO: El art. 73 de la Ley Foral establece un límite, éste sí, imperativo, a la extensión del derecho de viudedad -institución familiar con transcendencia sucesoria-, para el supuesto de matrimonio de persona que tuviera descendencia conocida con anterioridad, situación en la que se hallaba el Sr. A. por tener, antes de casarse con la Sra. M., una hija natural reconocida; con la claridad que el precepto adquiere en la Ley de 1.985, al sustituir con los términos citados en virtud de la incidencia constitucional del principio de igualdad, los precedentes referidos a hijos de nupcias anteriores. El límite consiste en que el derecho de viudedad no podrá extenderse en tal caso a bienes, porción o cuota de ellos, cuyo valor exceda de la mitad del caudal hereditario. El art. 73 introduce una

norma de excepción en la relación viudedad-legítima; para proteger la última, por lo que el legado del tercio libre a la esposa comprende la parte correspondiente del usufructo de la mitad del caudal; por tanto, el usufructo a que tiene derecho la viuda alcanza a los bienes que se integren en el tercio libre legado, más una sexta parte del total (un cuarto de los dos tercios de legítima). No procede acumular el usufructo de la mitad con el legado del tercio libre, pues el artículo 73 dispone la entrega a la hija de una mitad del caudal sin el gravamen del usufructo, y, si se acumularan, la viuda disfrutaría de cinco sextos de la herencia. Por todo ello, la atribución testamentaria del usufructo viudal sobre los dos tercios de la legítima infringe el art. 73 de la Compilación, pues ese usufructo solo puede alcanzara una cuarta parte de los dos tercios de legítima en los que su hija demandante fue instituida heredera.

CUARTO: El legado de parte alícuota y el usufructo viudal se transmiten por el fallecimiento del causante y desde ese momento atribuyen a su adquirente la posesión de los correspondientes bienes - posesión civilísima -, el primero por su naturaleza cuasihereditaria, y el segundo por expresa mención del art. 79 de la Compilación.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 13 de Zaragoza de 15 de abril de 1994, se enfrenta a la existencia de una relación análoga a la marital como causa de extinción del usufructo viudal.

«**TERCERO:** Los anteriores hechos acreditados... permiten deducir que al menos durante el tiempo que transcurre desde antes del día del nacimiento del menor (14 de diciembre de 1988) hasta el momento de adquisición de la vivienda y su hipoteca por ambos, (el día de 26 de febrero de 1992) ambos progenitores del menor mantuvieron una relación afectiva con reflejo en su común patrimonio dotada de una estabilidad que, si bien no puede conocerse si conllevó o no plena vida en común, sí aparece como de suficiente entidad, relevancia, duración y efectos entre los mismos, y de apariencia y permanencia frente a terceros, como para superar la mera relación de amistad más o menos esporádica y entrar dentro de la esfera de una consideración social objetiva equiparable a la vida matrimonial legalmente regulada en los artículos 66 y siguientes del Código Civil.

...**QUINTO:**.....se concluye que existió durante largo tiempo relación análoga a la marital entre ambos, de modo que se incurrió en la causa de extinción del usufructo viudal prevista en el art. 86 de la Compilación, por lo que procede estimar íntegramente la demanda formulada por el actor.....»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 11 de julio de 1994, rechaza la petición de la parte actora en el sentido de que se realice judicialmente la renuncia al derecho expectante de viudedad sobre un inmueble, solicitud hecha al amparo del artículo 76.2 de la Compilación.

«**CUARTO:** Solicita la parte actora igualmente se acoga a través de lo que dispone el artículo 76 de la compilación General de Aragón la renuncia al derecho expectante de viudedad foral sobre el piso en litigio, pretensión que en modo alguno puede ser acogida, pues tratándose de un derecho personalísimo que con anterioridad a la vigente

redacción del precepto no podía ser suplantada su renuncia a través de la intervención judicial, es evidente que el ejercicio de esta renuncia subsidiaria solo puede ser utilizada por el titular del bien privativo cuyo consorte se negara por motivos injustificados a la renuncia al derecho expectante de viudedad aspecto que bien pudo ser tenido en cuenta en el momento de realizarse la compraventa pero que mal puede imponer el actual adquirente del piso al tratarse de un derecho personal de la codemandada y no concurrir el presupuesto fáctico del artículo 76 de la Compilación, por lo que procede desestimar la demanda en este punto.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 26 de octubre de 1994, estudia una cláusula en la que se renuncia pura y simplemente a liquidar la sociedad conyugal, a la participación en los bienes consorciales y al derecho de viudedad. En otro lugar hemos reflejado las consideraciones del Tribunal sobre la nulidad de la renuncia a la liquidación de la sociedad conyugal. En este punto nos detendremos en la mención a la renuncia al Derecho de viudedad contenida en la indicada cláusula.

«**TERCERO:** ... la nulidad ... no ha de alcanzar a la renuncia que se contiene respecto del derecho de viudedad, ni a la aceptación de los legados, al resultar ajenos a las operaciones liquidatorias de los bienes gananciales, como resulta de los artículos 76.4 de la Compilación, y el «favor testamenti» aludido en el artículo 743 del Código Civil, en relación con el artículo 768 de igual texto.»

Derecho de sucesión por causa de muerte

A) SUCESIÓN EN GENERAL

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 18 de julio de 1994, se refiere al beneficio legal de inventario regulado en el artículo 138 de la Compilación.

«**SEGUNDO:** El recurso solo puede ser acogido en parte. En efecto, conforme a los artículos 859, 886, 1026, 1032 del Código Civil y al artículo 138 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, el heredero solo está obligado a pagar los legados que le impongan hasta donde alcance para ello el caudal relicto ... «

La Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Jaca de 15 de noviembre de 1994 resuelve sobre la colación de un bien inmueble.

«**PRIMERO:** La cuestión controvertida en el presente procedimiento lo es de naturaleza estrictamente jurídica, y pasa forzosamente por interpretar el sentido de la expresión «en concepto de herencia anticipada» utilizada por los cónyuges causantes en su escritura de donación de fecha 3-9-1973. Una interpretación que tanto por un examen literal, como lógico-sistemático y teleológico debe llevarnos forzosamente a la conclusión de que la intención de los donantes no era otra que la de atribuir a su hija anticipadamente lo que pudiera corresponderle ulteriormente por vía mortis causa. Igualmente lo entendió la sentencia del Tribunal Supremo de 3-6-65 al considerar como colacionable todo tipo de lucro derivativo y dimanante del causante, incluyendo lógica y primordialmente las donacio-

nes. Una interpretación distinta supondría una vulneración del artículo 1035 del Código Civil, siendo a este respecto irrelevante e inaplicable al caso la interpretación que pretenda la demandada del artículo 140 de la Compilación de Derecho Foral Aragonés, dado que es precisamente en un documento público como el que constituye la meritada escritura en el que se establece que el inmueble es donado en concepto de herencia anticipada, expresión que en un sentido habitual y cotidiano únicamente puede ser interpretada como alusiva al deseo de atribuir a un heredero anticipadamente lo que ulteriormente se atribuya a los demás por vía mortis causa, pero no como referente a un reparto desigual entre los mismos. Por todo ello procede la colación del inmueble mencionado, debiendo compensarse a los restantes herederos en los términos previstos en el art. 1046 y ss. del Código Civil.»

B) SUCESIÓN TESTAMENTARIA

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 19 de diciembre de 1994 se refiere a los límites de la revocación de los testamentos mancomunados.

«QUINTO: ... por lo que se refiere a la subsistencia y eficacia del testamento mancomunado otorgado por dichos progenitores el día 6 de julio de 1979, en el que se instituían herederos universales a D. F. y Dª F., en lo relativo a la herencia de su madre Dª A., tal pronunciamiento es procedente porque la Compilación Aragonesa limita la revocación unilateral del testamento mancomunado a las propias disposiciones del que la lleva a cabo, sin perjuicio de la eficacia de tal revocación por aplicación del principio de la corresponsabilidad, quedando reservada la facultad de revocarlo totalmente a ambos otorgantes que habrán de realizarla en el mismo acto u otorgamiento, muerto uno de ellos, el supérstite tan solo puede revocar sus disposiciones y con la limitaciones del indicado principio (artículos 96 y 97 de la Compilación) y en el presente caso, al fallecer Dª A. el testamento que otorgó en unión de su esposo se hallaba plenamente vigente, por lo que el otorgado posteriormente por éste el día 11 de junio de 1956, en el que lo revocaba, en modo alguno puede alcanzar a las disposiciones testamentarias de aquélla.»

C) SUCESIÓN PACCIONADA

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Huesca de 21 de febrero de 1994 analiza, entre otras cuestiones, la posible nulidad de una cláusula de un pacto sucesorio. Con este motivo, realiza diversas consideraciones generales acerca de los pactos sucesorios.

«PRIMERO: ... se ejercita acción de carácter declarativo, para solicitar la nulidad, primero de una cláusula de un pacto sucesorio, y de otras dos escrituras posteriores, ... y la segunda una supuesta acción declarativa por la que se solicita se declare el derecho de los demandantes a la sucesión de los bienes privativos ... Esta última acción encubre una genuina acción de petición de herencia; toda vez que si bien tiende a reivindicar derechos subjetivos, esta reivindicatoria no se funda en la titularidad inmediata de los derechos subjetivos reivindicados, sino en la condición de sucesor universal del reivindicante o reivindicantes.

...

TERCERO ... Las Observancias 7 y 18 «De Donationibus» recogen las figuras de la donación por causa de muerte con carácter irrevocable. De otro lado el Fuero 4 «De Donationibus» (1398) contempla una auténtica institución contractual de heredero, a través de la figura de la donación de todos los bienes. Así dice que la donación que es hecha por alguno de sus bienes en general o también de los bienes habidos y por haber a alguna persona que no sea hijo suyo o suyos, legítimos y naturales, en la cual el donante no deje nada a su hijo o hijos legítimos y naturales ya nacidos, no valga si tenía hijos o hijas legítimos y naturales nacidos al tiempo de la donación; y esto cuando se hace instancia por ellos frente a la donación. Y si nacieran después de la donación alguno o algunos hijos naturales y legítimos y de ellos no se hiciese mención al tiempo de la donación, por este hecho la donación se hace nula y tenida por no hecha. El auge e importancia del pacto sucesorio en Aragón, sobre todo en la provincia de Huesca, lleva a decir a Gil Berges en la «Exposición de Motivos del Proyecto de Apéndice de 1904» que lo normal en esta provincia y en las comarcas zaragozanas colindantes con ella, es la regulación contractual de la sucesión. De entre todas las formas en que el contrato sucesorio ha cabido, la más tradicional ha sido los capítulos matrimoniales. Respecto a éstos, las Observancias 6 y 16 (De Confessis; y De Fide Instrumentorum) permiten en capítulos los pactos que las partes tuvieran por convenientes mientras no contengan algún imposible o sean contrarias al derecho natural debiendo el juez atenerse a juzgar a la carta ... Nos encontramos ante el principio «Standum est Chartae» y a sus tradicionales (sic) límites plasmados primero en el Apéndice de 1925 y después en la Compilación de 1967. Estos límites se van ensanchando con el paso del tiempo, al respecto a las normas prohibitivas. Las estipulaciones hereditarias, como las contenidas en los pactos de 1903 y 1922 que se adjuntan, no pueden quedar como las simples disposiciones testamentarias al arbitrio de la voluntad de una de las partes, y precisan del consentimiento de todos sus intervinientes. De ahí el arraigo de la irrevocabilidad del pacto sucesorio por la sola voluntad del causante. En este sentido conviene destacar la aplicación supletoria del C. Civil, que puede servir de apoyadura legislativa a un principio existente en el Derecho Aragonés. El art. 1256 del C. C. pone de relieve la eficacia inter partes y herederos de las disposiciones contractuales, de las que debe participar las recogidas en los pactos sucesorios, toda vez que de la misma manera que precisan del mutuo consentimiento para concluirse, requerirán también del mutuo disenso para disolvere (sic) (art. 1256 C. C.) Por lo tanto cualquier modificación o la extinción de los pactos deberá reconducirse al campo contractual y aplicados los principios generales de los contratos. Sin embargo la ausencia en el Derecho Aragonés de normas legales sobre esta materia, en esta época, pueden hacer pensar que al margen de su previsión contractual nada de ello había. Sin embargo precisamente la abundancia de las cautelas contractuales (sic) obrantes en los distintos protocolos notariales, por los que el disponente se reservaba la facultad de resolver la disposición, abonan, sin duda, el principio de irrevocabilidad (sic) por sola voluntad del disponente o de uno de ellos, del pacto sucesorio. Tal principio no tenía más fundamento legal que el que obliga al cumplimiento

to de los contratos y a que éstos no se dejan al arbitrio de una de las partes, pero era una regla consuetudinaria que formaba parte del Derecho Aragonés. ... El art. 13 del C.C. mencionaba que las prescripciones de este código no regían para Aragón en tanto en cuanto no se opusieran a lo establecido en el Fuero (Cuerpo de Fueros y Observaciones...). En este asunto tanto la normativa aragonesa (consuetudinariamente) como la común (por tratarse de un pacto recogido en capítulos) no permiten la modificación del contenido del mismo, sin intervención de sus otorgantes, y ello con independencia de la no admisión por el Derecho común del pacto sucesorio.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ejea de los Caballeros de 28 de junio de 1994 analiza, entre otras cuestiones, la procedencia de un pacto sucesorio en cuya virtud se impone al heredero único la obligación de dotar a sus hermanos solteros con la cantidad de 42.000 pesetas cuando contraigan matrimonio o sin contraerlo lo pidan para separarse definitivamente de la casa, renunciando al haber y poder de la misma, teniendo en cuenta lo que establece al respecto el artículo 109 de la Compilación.

«DÉCIMO: ... La facultad de libre disposición mortis causa, respetando a la legítima global colectiva, de bienes entre los hijos, pudiendo instituir heredero a uno sólo de ellos, se reconoce a todos los ciudadanos en el Ordenamiento Jurídico Aragonés ya desde las Cortes de Daroca de 1.311 por el fuero de «testamentis civium»; por tanto el artículo 109 de la Compilación Aragonesa ha de ceder ante lo dispuesto en pacto sucesorio conforme al tradicional principio *standum est chartae* recogido en el artículo 3 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón.»

D) FIDUCIA SUCESORIA

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 14 de Zaragoza de catorce de enero de 1994 desestima la pretensión de los actores de que se declare extinguida la potestad fiduciaria concedida entre el demandado y su esposa, rechazando el argumento de éstos de aplicar analógicamente los supuestos de extinción del usufructo viudal contemplados en el art. 86 de la Compilación a la institución de la fiducia:

«TERCERO: Para reforzar su posición, los actores hacen referencia a diversas opiniones doctrinales favorables a la aplicación analógica del art. 86, y entre ellas mencionan la mantenida por el Sr. Zubiri de Salinas en la ponencia sobre «La fiducia sucesoria» presentada en el Foro de Derecho Aragonés en 1991; ahora bien, la referencia que efectúa la demanda a dicha ponencia es sesgada e incompleta, pues basta leer el texto original para comprobar que el ponente se plantea la posibilidad de aplicar analógicamente para la pérdida de la condición de fiduciario la norma del artículo 86 pero sólo en los supuestos de los números 2 y 4 de la misma (por nuevo matrimonio salvo pacto en contrario, o llevar el cónyuge viudo vida marital estable o por corromper o abandonar a los hijos) y no en la totalidad del precepto como pretenden los actores; asimismo, de la lectura del apartado correspondiente a la pérdida de la condición de fiduciario, se desprende que en ningún momento el ponente equipara la situación de separación de hecho a la separación legal, haciendo referencia únicamente a ésta última ...

CUARTO: La pretendida aplicación analógica de la norma del artículo 86 que postula la parte demandante no es posible toda vez que el artículo 110.3º establece sin ninguna duda y en términos claros y precisos los únicos motivos por los que cabe dejar sin efecto el nombramiento de fiduciario no concurriendo en el presente caso ninguno de ellos. Si el Legislador hubiere pretendido añadir algún otro (separación de hecho o negligencia en la administración de los bienes) lo podría haber hecho perfectamente, luego donde la Ley no distingue, no tiene porqué distinguir el Juzgador. Asimismo, y pese a ser algo evidente... la profunda crisis surgida en el matrimonio y que condujo al otorgamiento de capitulaciones matrimoniales, en esta misma escritura pública, en la que se pactó como régimen económico conyugal, el de separación de bienes, amén de los otros acuerdos ya reseñados, podían haber acordado de igual modo la supresión de la fiducia sucesoria, cosa que no hicieron y, en caso de que por la esposa se hubiera omitido tal circunstancia, como pretenden los demandantes, podía haberlo subsanado fácilmente, de ser esa su verdadera intención, acudiendo a cualquier notario o, incluso, por la vía del testamento ológrafo ...»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Huesca de 21 de febrero de 1994 realiza diversas reflexiones sobre la fiducia en favor del cónyuge.

«CUARTO: ... Este pacto supone una institución arraigada en el Derecho Aragonés, cuya base es la propia confianza que el causante deposita en otros para intervenir en su propia sucesión otorgando a su vez a éstos últimos poderes de disposición, incluso mortis causa, para ordenar la sucesión de aquél. La delegación de tal facultad se justifica en la economía agraria tradicional de algunos territorios y en la necesidad de que la elección del sucesor del patrimonio familiar sea la más adecuada, lo que necesita no sólo tiempo, imprescindible para que se produzca esta elección, sino el vital para que los llamados a la herencia, los legitimarios puedan demostrar sus cualidades e inquietudes, tarea que puede superar la duración de la vida del causante. Los caracteres del pacto sucesorio, hicieron que tales facultades fueran recíprocas, aunque por lógica sólo uno de los contratantes pudiera ejercitarlas. La fiducia sucesoria aragonesa tiene, como gran parte de las instituciones aragonesas un origen consuetudinario cuyo antecedente documental más remoto se encuentra en el Fuero 1 «De Donationibus», donde se recogía la posibilidad de disponer eficazmente de bienes del cónyuge por medio de donación. Esta institución fue estudiada por COSTA en su obra «Derechos Consuetudinarios y Economía Popular de España» (sic). La falta de un cuerpo regulador de la fiducia con carácter unitario, hasta la llegada del Apéndice de 1925 no permite un profundo conocimiento de esta institución en los años en que tuvieron lugar las capitulaciones objeto de este pleito. ... dicha institución... tuvo un notorio desarrollo a nivel consuetudinario, fundado en los pilares de la perpetuación de la casa aragonesa, y por tanto unido indefectiblemente a instituciones como el pacto sucesorio, la legítima aragonesa y el usufructo viudal universal. Conviene detenerse sobre esta última, y sobre todo en la circunstancia de que el nuevo casamiento del cónyuge viudo extingue salvo pacto en contrario el referido usufructo. De ahí que consuetudinariamente, en orden a la

fiducia sucesoria concedida al cónyuge superviviente, ésta se tuviera igualmente por extinguida por nuevo matrimonio, y ello entre otras causas porque como se ha expresado ésta se basa fundamentalmente en la confianza, confianza que parece se quiebra, si el fiduciario cónyuge contrae nuevo matrimonio y constituye así nueva familia. Por lo que respecta a su naturaleza jurídica se trata de un negocio mortis causa llevado a cabo por el causante que para producir el efecto que le es propio necesita de un elemento integrativo, cual es la voluntad del fiduciario. Sin embargo el fiduciario no es por tal condición, heredero, ni beneficiario de índole hereditaria, sino un mandatario que tiene como encargo la designación del heredero del causante, dentro de los límites que la disposición del causante prevé, en orden a las personas elegidas o a sus circunstancias personales, que permite la sustitución por otra persona en el cargo que normalmente ya habrían sido designados por el causante. Y destaca sobremanera la circunstancia de que esta facultad puede o no ser ejercitada por el fiduciario, sin que sea obligatoria la misma.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 30 de julio de 1994 se refiere a un supuesto de fiducia colectiva, y confirma la sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Boltaña. El fundamento jurídico segundo realiza variadas y extensas consideraciones en torno a la fiducia.

«SEGUNDO: Insiste el actor apelante en que procede declarar la nulidad de las escrituras de 1961 (de donación) y de 1966 (de ejecución de la fiducia), debiendo abrirse la sucesión intestada o volver la fiducia a su estado de pendencia; al propio tiempo que se emita expresamente la declaración de que el apelante tiene derecho a seguir ocupando la habitación que viene poseyendo en la casa. A todas la indicadas pretensiones se oponen los apelados los cuales insisten en la corrección del pronunciamiento desestimatorio de la demanda emitido en la sentencia controvertida puesto que, a su juicio ha prescrito las acciones para pedir la nulidad de las referidas escrituras y darse la circunstancia de que, en cualquier caso, aunque la apelada no fuera realmente la heredera por ser nula su institución, habría adquirido el dominio de los bienes que integran la herencia por usucapión, al haberlos poseído en concepto de dueña con justo título y buena fe durante más de diez años; todo ello, aparte de que, en su opinión, ningún reproche puede hacerse a los fiduciarios los cuales, siempre a su juicio, cumplieron el encargo ateniéndose a la voluntad de los causantes.

Conviene adelantar también que, aunque la ejecución de la fiducia fuera nula no por ello procedería abrir la sucesión intestada; como dijimos en la sentencia de 16 de marzo de 1992, luego confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la suya de 29 de septiembre de 1992, en virtud de lo establecido en el artículo 34 del Apéndice y 127 de la Compilación, la sucesión legítima, tan temida en Aragón, no puede tener lugar si el causante ordenó su sucesión por contrato, testamento o capitulación matrimonial, siendo de resaltar que, aunque fuera efectivamente nula la disposición realizada por los fiduciarios en 1966, tal cosa no determinaría la nulidad de lo consignado en la escritura de 1929 cuando se ordenó la fiducia colectiva; es decir, si fuera nula la escritura de 1966 por no haberse sometido los fiduciarios a los límites impues-

tos por la voluntad de los comitentes, el efecto que de ello se derivaría no sería la apertura de la sucesión legítima, sino que la herencia volvería a su estado de pendencia hasta que se volviera a cumplir nuevamente el encargo respetando los límites impuestos por los causantes.

En lo que concierne a la prescripción extintiva, cuya invocación ha sido reiterada en esta alzada por los demandados al oponerse de nuevo a las pretensiones del actor, éste pretende eludirla sosteniendo que en su demanda ejercitó la acción de petición de herencia la cual, en efecto, prescribe a los treinta años. Ahora bien, la acción de petición de herencia es aquella que articula el heredero con el fin de recuperar los bienes hereditarios esgrimiendo su título sucesorio y, como decimos, es cierto que prescribe a los treinta años.; pero en el presente caso la petición de que se declare la nulidad de las escrituras de donación, de 1961, y la del cumplimiento de la fiducia, de 1966, son sendas acciones autónomas cuyo plazo de prescripción no puede verse alterado por el solo hecho de que a ellas se haya acumulado una acción de petición de herencia.

Así, ninguna duda albergamos en el sentido de que la acción para pedir la nulidad de la escritura de donación de 6 de septiembre de 1961 se encuentra prescrita pues, siempre en el mejor de los casos para el demandante, se trataría de una acción personal que, al no tener señalado un plazo especial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1964 en relación con lo reglado en el artículo 1961 del Código Civil, se extingue por el transcurso de quince años, que han transcurrido con exceso en el presente caso, en el que se interpuso la demanda el uno de junio de 1990; es decir, casi veintinueve años después de que la discutida donación tuviera lugar...

Pues bien, centrándonos en el problema de la prescripción en torno a la acción de nulidad de la escritura de 1966, creemos que la ejecución de la fiducia debe equipararse al régimen prescriptivo de los testamentos, dada la analogía existente entre ambos actos jurídicos; así tenemos que nos encontramos de nuevo ante una acción de carácter personal que, en el mejor de los casos para el apelante, al no estar fijado un plazo especial, se extingue por el transcurso de los quince años, por la entrada en juego de los preceptos anteriormente citados; y decimos que esto es así en el mejor de los casos para el apelante pues no faltan autorizadas opiniones doctrinales que defienden que la acción para pedir la nulidad de un testamento prescribe a los cuatro años mediante la aplicación del artículo 1301; (y desde luego no se diga que la acción prescriba a los treinta años si se transmiten bienes inmuebles en la disposición mortis causa pues también en un contrato de compraventa se pueden transmitir bienes de dicha clase sin que por ello se amplíe a treinta años el plazo para obtener su anulación). Dicho esto, debe resaltarse que no pensamos que en el caso pueda hablarse de un supuesto de inexistencia o de nulidad radical, que ciertamente no sería convalidable con el transcurso del tiempo, dando lugar a una situación de imprescriptibilidad (al menos en lo que concierne a la prescripción extintiva pues, en contrapartida, nada impediría a nuestro juicio que la heredera aparente, tras haber poseído en concepto de dueña y con carácter exclusivo o excluyente la totalidad de los bienes y derechos de la herencia, hubiera consolidado su dominio sobre tales bienes y derechos por usucapión, aunque

no fuera heredera, supuesto en el que las acciones ejercitadas tendrían escasa relevancia práctica pues estaríamos discutiendo la titularidad de una herencia cuyos bienes y derechos habrían sido usucapidos ya en la actualidad por la referida heredera aparente). Por lo demás, volviendo a la prescripción extintiva, de entrada se admite que la mayoría de los familiares que ejecutaron la fiducia (que se instituyó sin designar los nombres de quienes habrían de ejecutarla) eran idóneos de modo que sólo el tercero está en discusión; no es que la correcta concurrencia del tercero que representa a la minoría sea indiferente, como ha llegado a insinuar el Juzgado (que, así, no ha tenido en cuenta que un ente colegiado no sólo se vota sino que también se delibera y discute de modo que sería muy difícil saber exactamente la influencia de la persona supuestamente inidónea tuvo en la formación de la voluntad mayoritaria), pero a la hora de estudiar si estamos ante un caso de nulidad radical o de mera anulabilidad creemos que sí que debe ponderarse el hecho de que la mayoría de los intervinientes sí que eran adecuados y que consideraron también idóneo al tercero en discusión; a lo que, inseparablemente con lo anterior hay que añadir que, en el caso debatido, la concurrencia del tercero, la minoría que se dice inidónea, podrá ser discutible y opinable, pero no se evidencia de un modo patente como una persona inadecuada para la ejecución de la fiducia, al entrar en juego no sólo la proximidad en grado sino, también, la residencia en la provincia de Huesca, aunque fuera accidentalmente, junto con el deseo de la misma Junta de integrarse constituyéndose con los parientes más cercanos de cada una de las tres casas, de la familia más próxima, enraizadas en el valle de Gistain, en lugar de monopolizar el Consejo, por ejemplo, con los tres hermanos Z.C., proceder que será todo lo discutible que se quiera, en cuanto que supone excluir a parientes cercanos cuya casa ya está representada en la Junta por la presencia de un hermano, para dar entrada a otro pariente también cercano pero más distante en grado, pero tal proceder, correcto o no, es tan razonable, o casi tan razonable, como el hecho de excluir de la Junta a aquellas personas que tenían la expectativa de ser designados herederos, los hijos de D. M.L. aunque ellos fueran, precisamente, los «tres parientes más cercanos», pese a lo cual no conocemos ningún Jurista Aragonés que haya dudado siquiera en que tales parientes deben ser excluidos de la Junta; siendo evidente que, si no se hubiera obrado del modo que ha quedado dicho, se habría dejado fuera de la Junta a las otras casas de la misma rama familiar las cuales, todas ellas, estuvieron representadas en el Consejo, con la única excepción de la de los descendientes de D.L., que pudiera haberse visto representada en la Junta, efectivamente, por G.L. pero, aparte de que esta rama familiar había perdido todo contacto con el valle, habría que analizar si al tiempo de ejecutarse la fiducia estaba efectivamente en la provincia el fiduciario propuesto (y no hará falta resaltar lo difícil que será convencer a un Tribunal de que un testigo recuerda realmente que una determinada persona se hallaba «accidentalmente» en esta ciudad un concreto día de hace más de veinte años), aparte de que no creemos que los causantes quisieran realmente que la fiducia se ejercitara, precisamente, por los parientes más cercanos que exactamente, en ese momento, se hallaren en la provincia, aunque

fuera accidentalmente, pues tal cosa determinaría, absurdamente, la nulidad del cumplimiento de encargo fiduciario por él solo hecho de que algún pariente próximo, de los que no residían habitualmente en Huesca, decidiera casual o intencionadamente hacer una pequeña excursión pirenaica o una gestión cualquiera en la provincia precisamente el día en el que se cumpliera el encargo; por el contrario, al expresarse así los causantes sin duda lo que querían es que la fiducia fuera cumplida por los tres parientes mas cercanos de los que se hallaren en la provincia, permitiendo la posibilidad de que quedara integrada por un pariente de los más cercanos que estuviera accidentalmente en la provincia, pero sin que su accidental presencia obligara a que el mismo integrara necesariamente la Junta.

En definitiva, hay que concluir que en el caso, por la naturaleza de la irregularidad controvertida, tal y como ha quedado matizada, no puede hablarse de nulidad radical sino, en el mejor de los casos para el demandante, de mera anulabilidad y así, si el actor entendía que la composición del Consejo debió ser otra distinta para dar exacto cumplimiento a la voluntad de los causantes debió reaccionar antes, sin dejar transcurrir nada más y nada menos que veinticuatro años, dejando así prescribir su acción para postular tal nulidad que, como se reconoció en la demanda, al folio 20, se pudo ejercitar ya en el año 1966, admitiendo el mismo actor que esa era la fecha «en la que, conforme al art. 1969 C.C., empieza a transcurrir el plazo prescriptivo, por cuanto es en ese año cuando la demandada fue designada heredera y empezó a ejercitar sus funciones como tal».

Desde esta perspectiva, estando prescrita la acción para pedir la nulidad de la escritura de 1966 en la que se instituyó heredera de D. M.L. a su hija J.L., cae por su base la acción de petición de la herencia de D. ..., no porque esté prescrita, que ciertamente no lo está, sino porque el actor no es heredero de D. M.L., por lo que, así, por lo expuesto, no procede sino confirmar el pronunciamiento controvertido por que se desestiman las pretensiones del actor.»

E) LEGÍTIMAS

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 2 de marzo de 1994 se enfrenta al problema de determinar si ha existido un posible vicio de coacción moral en el otorgamiento de un testamento en el que una madre instituye heredera en la totalidad de sus bienes, derechos y acciones a una de sus dos hijas, mientras que a la otra se limita a mencionarla de conformidad con el artículo 120.1 de la Compilación. La Audiencia revoca la sentencia de instancia, que había estimado parcialmente la demanda, y realiza algunas reflexiones sobre su fundamentación jurídica, en concreto acerca de la naturaleza del testamento y la preterición individual.

«PRIMERO: Para la resolución de este recurso de apelación esta Sala ha de apartarse de la línea argumental del Juzgado de primer grado, pues es de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 667 del Código Civil, según el cual «El acto por el cual una persona para después de su muerte de todos sus bienes o de parte de ellos, se llama testamento», el artículo 675 del Código Civil «Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido li-

teral de sus palabras, a no ser que aparezca claramente que fue contra (sic) la voluntad del testador. En caso de duda se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador según el tenor del mismo testamento», el artículo 738 del Código Civil «el testamento no puede ser revocado en todo ni en parte sino con las solemnidades necesarias para testar» y finalmente, el artículo 743 del Código Civil «caducarán los testamentos, o serán ineficaces en todo o en parte las disposiciones testamentarias, sólo en los casos expresamente prevenidos en este código», y a los constantes pronunciamientos jurisprudenciales, como el contenido en la Sentencia de 6 de abril 1992 «El testamento constituye una unidad en donde está plasmada la voluntad del testador» y el más categórico de la Resolución de la Dirección General del Registro (sic) y del Notariado de 10 de diciembre 1991 «La voluntad del testador expresada en testamento es la Ley de la sucesión», por lo que de no declarar la nulidad del testamento en el que se instituye heredera exclusiva a una de las hermanas litigantes, no procedería prescindir totalmente del mismo para estimar parcialmente la demanda y declarar el derecho de ambos litigantes a la herencia de su madre, por mitad e iguales partes, sin que en la sentencia se exprese con claridad si se ha llegado a tal solución averiguando la verdadera voluntad de la finada prescindiendo totalmente del testamento, lo que parece da a entender en sus fundamentos jurídicos 5º y 6º in fine, o estimando que se ha producido una preterición individual de las contempladas en el artículo 123 de la Compilación Aragonesa, como parece desprenderse de su fundamento jurídico 6º, lo que supondría entrar a conocer de oficio de una cuestión que en modo alguno le ha sido sometida por las partes...»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 7 de marzo de 1994, se refiere a las relaciones legítima-viudedad que regula el artículo 73 de la Compilación.

«TERCERO: El art. 73 de la Ley Foral establece un límite, éste sí, imperativo, a la extensión del derecho de viudedad -institución familiar con transcendencia sucesoria-, para el supuesto de matrimonio de persona que tuviera descendencia conocida con anterioridad, situación en la que se hallaba el Sr. A. por tener, antes de casarse con la Sra. M., una hija natural reconocida; con la claridad que el precepto adquiere en la Ley de 1.985, al sustituir con los términos citados en virtud de la incidencia constitucional del principio de igualdad, los precedentes referidos a hijos de nupcias anteriores. El límite consiste en que el derecho de viudedad no podrá extenderse en tal caso a bienes, porción o cuota de ellos, cuyo valor exceda de la mitad del caudal hereditario. El art. 73 introduce una norma de excepción en la relación viudedad-legítima; para proteger la última, por lo que el legado del tercio libre a la esposa comprende la parte correspondiente del usufructo de la mitad del caudal; por tanto, el usufructo a que tiene derecho la viuda alcanza a los bienes que se integren en el tercio libre legado, más una sexta parte del total (un cuarto de los dos tercios de legítima). No procede acumular el usufructo de la mitad con el legado del tercio libre, pues el artículo 73 dispone la entrega a la hija de una mitad del caudal sin el gravamen del usufructo, y, si se acumularan, la viuda disfrutaría de cinco sextos de la heren-

cia. Por todo ello, la atribución testamentaria del usufructo viudal sobre los dos tercios de la legítima infringe el art. 73 de la Compilación, pues ese usufructo solo puede alcanzara una cuarta parte de los dos tercios de legítima en los que su hija demandante fue instituida heredera.

F) SUCESIÓN INTESTADA

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 30 de julio de 1994, al tratar de un supuesto de fiducia colectiva, se refiere a la posición de la sucesión intestada en Aragón.

«SEGUNDO: ... Conviene adelantar también que, aunque la ejecución de la fiducia fuera nula no por ello procedería abrir la sucesión intestada; como dijimos en la sentencia de 16 de marzo de 1992, luego confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la suya de 29 de septiembre de 1992, en virtud de lo establecido en el artículo 34 del Apéndice y 127 de la Compilación, la sucesión legítima, tan temida en Aragón, no puede tener lugar si el causante ordenó su sucesión por contrato, testamento o capitulación matrimonial, ...»

Derecho de bienes

A) RÉGIMEN NORMAL DE LUCES Y VISTAS

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Zaragoza, de 21 de julio de 1993 resuelve acerca de una demanda interdictal en la que la parte actora alega una alteración posesoria consistente en ver afectada su propiedad por razón de las obras de elevación de una construcción hechas en la finca vecina, con apertura de huecos en ella, fundamentando su decisión en el artículo 144 de la Compilación.

«SEGUNDO: ... la facultad del propietario del disfrute de su finca tiene las limitaciones que deriven, entre otras posibles causas, de la regulación legal de la propiedad y la posesión sin que, por ello, pueda prohibir a otros aquellos actos que conforme al texto legal de aplicación les sea lícito realizar...»

TERCERO: ... para precisar la existencia o no de posibilidad legal de hacer su obra el demandado, debe acudir en el presente caso, conforme al art. 10 párrafo primero y el artículo 13, ambos del Código Civil, a las previsiones contenidas en la Compilación del Derecho Civil de Aragón, cuyo artículo 144 párrafo primero expresamente recoge la posibilidad de apertura en pared propia, con independencia de la distancia a que esté el predio ajeno, de huecos para luces y vistas, sin ninguna clase de prohibición en cuanto de medidas de tales huecos. Por ello, se han efectuado al amparo de tal texto legal los huecos por el demandado en su pared y no cabe estimar el interdicto en cuanto se refiera a posibles dimensiones de los nuevos huecos que se abren.

La pared en cuestión, levantada sobre obra ya existente como se dijo al principio, se presenta además a más de dos metros de distancia del límite de ambos fundos, de modo que por aplicación de lo establecido en el artículo 144.2 de la misma Compilación Aragonesa, en relación en este caso con la distancia que para vistas rectas establece el artículo 582 del Código Civil, tampoco cabe imponer al demandado la obligación de colocar reja de hierro, red de alambre o protección semejante en sus nuevas ventanas.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Zaragoza, de 28 de enero de 1994 incluye en su fundamento de derecho segundo una argumentación sustancialmente igual que la que acabamos de reproducir de la sentencia de 21 de julio de 1993.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 7 de marzo de 1994 resuelve un pleito en el que se discutía la posibilidad del demandado de realizar unas obras en una terraza de su propiedad lindante con lienzo de pared de los demandantes en el que éstos habían abierto unas ventanas que, como consecuencia de las obras quedaron cerradas. La sentencia falla en favor del demandado apelante.

«PRIMERO: ... tales disposiciones destinadas a regular las relaciones de vecindad en Aragón tienen su antecedente y derivan de la Observancia 6ª, «De aqua pluviti arcenda» (sic), incluida en el libro VII de las Observancias del Reino de Aragón; en esta dirección el contenido de las normas transcritas suponen una restricción del derecho de propiedad que obliga al vecino a tolerar la apertura de huecos en la pared contigua siempre que carezcan de balcones o voladizos, que representan signos aparentes de servidumbres de luces y vistas, como señala el artículo 145, disponiéndose que dichos huecos deben contar con los medios de protección que relaciona el artículo citado; frente a esta facultad de abrir los huecos indicados, se concede al titular del inmueble sobre el que recaen dichas aberturas el derecho a cerrarlas mediante edificaciones o construcciones realizadas en su propia finca; es decir los huecos resultan meramente tolerados por aquel a quien afectan que puede obstruirlos en cualquier momento, siempre que su clausura no obedezcan solamente al deseo de causar un perjuicio a quien las abrió, sin que pueda apreciarse una razón acogible que respalde tal cerramiento.

En el caso que nos ocupa y a través de las fotografías autenticadas unidas a los autos (folios 40,51 y 52), aparece claro que el Sr. S. ha realizado una construcción en su terreno que sin duda obedece, siquiera en parte, a ornamentar su terraza, que dio lugar al cerramiento de las ventanas abiertas; con ello entendemos que no hizo otra cosa que hacer uso del derecho que le concede el repetido número 3 del art. 144, sin que pueda hacérsele reproche alguno, que cabría en el supuesto de que se hubiera levantado un tabique que sin reportarle beneficio de ninguna clase, fuese destinado exclusivamente a perjudicar a quienes habían abierto las ventanas, lo que no sucede en el caso de autos en que como se ha apuntado el Sr. S., aparte de conseguir un embellecimiento de su terraza evita el que en ella no pueda desarrollar vida privada, dada la pequeña superficie de la misma y la inmediación de las ventanas destinadas no solamente a obtener luz sino a proporcionar vistas que impedirán una vida familiar reservada de injerencias extrañas; por todo lo razonado entendemos que no procedía condenar al demandado a destruir las obras realizadas en cuanto afectaban a las ventanas, puesto que el disidente no hizo más que ejercitar un derecho que le reconoce explícitamente la Compilación al realizar las obras denunciadas; conclusión que conduce a la revocación de la sentencia rebatida y al correlativo acogimiento de la impugnación formulada.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 14 de Zaragoza de 8 de abril de 1994 analiza el alcance y naturaleza del régimen de luces y vistas del artículo 144 de la Compilación así como el abuso de derecho como límite al contenido del artículo 144.3º. La actora plantea en la litis el tema del derecho a la subsistencia de los huecos abiertos en pared medianera en el fundo vecino, a lo que los demandados se oponen formulando a su vez en reconvención una acción negatoria de servidumbre de luces y vistas:

«SEGUNDO: ... los demandados en el ejercicio de la facultad contemplada en el mencionado artículo 144.3, levantaron, no un simple tabique, como pretende la actora, con la única finalidad de impedir luces y vistas, sino que han construido un cuarto de baño compuesto de lavabo e inodoro, por lo que no cabe duda que la obra efectuada por éstos en su propiedad, encaja perfectamente con el supuesto contemplado en el citado precepto legal, sin que pueda hablarse en modo alguno de abuso de derecho en la conducta de los mismos debiendo en consecuencia desestimarse la pretensión actora en cuanto a este primer hueco...

... TERCERO: En su demanda reconvencional, los citados demandados solicitan la declaración expresa de inexistencia de servidumbre alguna de luces y vistas a favor de la demandante, pretensión que debe ser atendida vista la inexistencia de signo aparente de servidumbre, que en este caso concreto vendría configurada por la existencia de voladizos sobre fundo ajeno (art. 145 de la Compilación), pero no así la segunda de sus demandas - que tapie la actora la citada ventana-, pues viniendo reconocido expresamente en el mencionado art. 144.1º el derecho a abrirse huecos para luces y vistas sin sujeción a dimensiones determinadas en pared medianera, la actora se encuentra amparada por dicha facultad, a la cual pueden poner término los demandados únicamente en alguna de las formas contempladas en la ley.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 20 de abril de 1994, se enfrenta a dos cuestiones: la consideración de unos huecos abiertos en el edificio de los demandados como ejecutados en el ejercicio del régimen normal de las relaciones de vecindad y la existencia de una servidumbre de vertiente de tejados a favor del predio de los demandados sobre el del actor. Nos referiremos en este lugar a la primera de ellas.

«PRIMERO: Son suficientes y claros los argumentos de la sentencia recurrida para estimar que la apertura de los huecos en el edificio de los demandados para recibir luces y vistas a través del fundo del actor no supone una servidumbre sino el ejercicio del régimen normal de las relaciones de vecindad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 144.1 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón. Por otra parte, y de acuerdo con el artículo 145 de la misma Compilación, únicamente los voladizos que caigan sobre fundo ajeno son signos aparentes de servidumbre de luces y vistas; y como tales voladizos no existen en el edificio perteneciente a los demandados- apelantes ni en el actual ni en el anterior, debe declararse inexistente esa servidumbre.

SEGUNDO: Al ser constitutivo la apertura de huecos para luces y vistas del régimen normal de relaciones de

vecindad, y no de servidumbre, dichos huecos deberán estar provistos de reja de hierro remetida en la pared y red de alambre o protección semejante o equivalente, sin que su falta, al no ser signo aparente de servidumbre, permita la adquisición por prescripción de la servidumbre; tampoco prescribe la facultad del dueño del predio colindante para exigir aquella protección de los huecos, con arreglo a la regla «in facultativis non datur praescriptio» - sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1.942 y 31 de enero de 1.967.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 6 de Mayo de 1994 analiza una situación en la que se han realizado unas obras por los demandados-apelantes que afectan a la propiedad de los demandantes-apelados. La sentencia distingue las obras realizadas, considerando que todas han sido hechas de modo arbitrario por los demandados-apelantes, con la excepción de la obstrucción parcial de una ventana, amparada por el artículo 144 de la Compilación.

«PRIMERO: ... debe acudir al resultado que ofrecen las practicadas a instancia de los demandantes y en especial al reconocimiento judicial practicado por el Sr. Juez cuyas apreciaciones resultan altamente significativas, indicando que la pared levantada por los demandados se superpone sobre el tejado de la casa de los demandantes, añadiendo que en el desván de la casa de estos últimos se introduce la pared elevada y superpuesta también la repetida pared en la zona que ocupa la chimenea de los actores; se afirma asimismo que las obras realizadas han roto un canalón de desagüe que ha dado lugar a filtraciones apreciables en la planta superior, en la cocina y baño e igualmente en el interior de una habitación; se constata también el que lo edificado ha taponado en gran parte una ventana, si bien sobre esta obturación, hay que tener presente que el art. 144 de la Compilación si de una parte permite que en pared propia y a cualquier distancia del predio ajeno, como en pared medianera puedan abrirse huecos para luces y vistas sin sujeción a dimensiones determinadas, de otra no se limita el derecho de propietario del fundo vecino a edificar o construir en él sin sujeción a distancia alguna; por ello, aparte las rechazables intromisiones a que nos hemos referido, no puede predicarse lo mismo en cuanto que afecta al cubrimiento parcial de la ventana que no se estima en principio, ilícita, pues que no se ha demostrado que los demandantes sean titulares de una servidumbre de luces y vistas, sin que resulten aparentes los signos reveladores de servidumbre de este tipo, a que alude el art. 145 de la Compilación, a tenor de las fotografías aportadas por los actores. Por todo ello procede confirmar, con la matización expuesta al fallo combatido, debiendo derribarse las obras realizadas arbitrariamente por los apelantes, careciendo de licencia municipal y sin sujeción a proyecto técnico alguno...»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ejea de los Caballeros de nueve de mayo de 1994 no estima la pretensión de la parte actora de demoler la obra realizada por el demandado que obstruye las ventanas de la casa de aquélla, al entender que no concurre el requisito necesario de ilicitud de la conducta de los demandados, siendo esta última conforme a lo establecido en el artículo 144 de la Compilación.

«SEGUNDO: El éxito de la acción de responsabilidad civil extracontractual ejercitada requiere la ilicitud del acto causante de los daños por los que se reclama. La compilación de Derecho Foral Aragonés al regular las relaciones de vecindad recoge como régimen normal de luces y vistas en su artículo 144 párrafo 1º la facultad de abrir en pared propia a cualquier distancia de predio ajeno o en pared medianera huecos para luces y vistas sin sujeción a dimensiones determinadas; sin embargo el párrafo 3º del mismo precepto dispone que esa facultad no limita el derecho del propietario del fundo vecino a edificar o construir en él sin sujeción a distancia alguna... pues bien, no habiéndose alegado siquiera por la parte demandante la existencia de servidumbre de luces y vistas favorable a su predio, ha de entenderse que los demandados han efectuado en ejercicio de su derecho a edificar o construir en su fundo sin sujeción a distancia alguna conforme al citado artículo 144 párrafo 3º de la Compilación de Derecho Aragonés, razón por la que no ha de estimarse la pretensión de la actora de demolición de la obra que obstruye las ventanas de la casa de la parte actora al no concurrir el requisito necesario de ilicitud de la conducta de los demandados.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 16 de mayo de 1994 declara que la entidad demandada no tiene derecho a verter escombros con apoyo en una pared privativa del demandante.

«TERCERO: ... partiendo de la base de que la propiedad se presume libre y de que el propietario tiene derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en la leyes (art. 348 del CC) y sobre la base de lo que «a sensu contrario» se deduce de lo prevenido por el art. 579 del Código Civil en los supuestos de paredes medianeras, es claro que la demandada no tiene ningún derecho para usar en manera alguna la pared privativa del actor y mucho menos para taparla y ocupar terreno de su exclusiva propiedad; por lo que, conciliando los derechos del actor con el interés de la demandada de que no se derribe la obra ejecutada con el solo fin de sacar los escombros por ella depositados indebidamente en terreno y contra la pared del actor, por cuanto, como hemos dicho, ningún daño causan al mismo, hemos de constatar esta circunstancia a efectos futuros, de modo que si, algún día, el actor decidiera derribar esa pared, pueda hacerlo sin condicionamiento alguno y en la forma que determina el art. 144.3 de la Compilación Aragonesa; caso en el cual podrá reclamar de la demandada o de quien sea en ese momento propietario de la finca ... los gastos, daños y perjuicios que puedan producirse por la caída de dichos escombros sobre la propiedad del actor, a menos que, previamente y a su costa adopte las medidas de precaución precisas para evitarlos la entidad demandada.»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca, de 30 de mayo de 1994 desestima la alegación realizada por el apelante, que había sido condenado en la anterior instancia a cerrar una puerta actualmente abierta, y según la cual el hueco debía mantenerse abierto en cumplimiento de lo regulado en el artículo 144 de la Compilación, aunque dotándolo de las pertinentes protecciones y sin perjuicio del derecho del actor a cerrarlo si en el futuro decidiera construir o edificar sin sujeción a distancia alguna.

«SEGUNDO: El recurso no puede prosperar. Como dijimos, entre otras, en la sentencia de 26 de junio de 1992, bien conocido es que el artículo 144 de la Compilación Aragonesa, fiel a la Observancia 6ª, De aqua pluvia arcenda, incluida en el Libro VII de las Observancias del Reino de Aragón, permite, a cualquier distancia del predio ajeno, la abertura de huecos para luces y vistas sin sujeción a dimensiones determinadas, requiriendo tan sólo que, dentro de las distancias previstas en el artículo 582 del Código Civil, tales huecos carezcan de balcones y otros voladizos y que estén provistos de reja de hierro remetida en la pared y red de alambre, u otra protección semejante, sin que tal facultad limite el derecho del propietario del fundo vecino a edificar o construir en él sin sujeción a distancia alguna; al tiempo que, ya en el artículo 145, la Compilación precisa que no son signos aparentes de servidumbre de luces y vistas la falta de las protecciones antes dichas ni, tampoco, los voladizos sobre fundo propio. Pese a ello, aunque se considere la indicada permisibilidad existente en esta materia en Aragón para abrir huecos para luces y vistas sobre el fundo vecino, que no constituye una servidumbre sino una regla de tolerancia y de buena vecindad Aragonesa inspirada en el « ius usus innucui » (sic) (STS de 30 de octubre de 1983), no puede prosperar la pretensión del ahora recurrente pues el mismo no tiene abierto un hueco para luces o para vistas sino una puerta cuya finalidad no es otra sino la de pasar, permitiendo la entrada y salida a la finca del recurrente desde la propiedad del actor hoy apelado, destino que nada tiene que ver con el hecho de tomar luces o con el de poseer, gozar y disfrutar de vistas, que es lo autorizado por la Compilación, por lo que debe ratificarse el pronunciamiento del Juzgado por el que ordena cerrar la puerta actualmente abierta.»

La Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de la Almunia de Doña Godina de 5 de octubre de 1994 se plantea la cuestión de si una persona que ha abierto unos huecos sobre el solar vecino al amparo del artículo 144 de la Compilación, puede posteriormente ampararse en la simple situación de hecho representada por la apertura de esos huecos para impedir al vecino, mediante un interdicto de obra nueva, que éste pueda construir sobre su solar.

«SEXTO: El interdicto ha de ser desestimado ya que el actor no puede impedir o prohibir al demandado la construcción del muro basándose única y exclusivamente, en el simple y mero hecho de tener vistas o ventanas sobre el fundo colindante. La facultad de impedir una edificación a menor distancia de la señalada en el art. 585 del Código Civil solo puede basarse en la titularidad del derecho real de servidumbre de luces y vistas, que no se adquiere por el simple hecho posesorio, sino por título o por la usucapión, que no puede darse en el caso de autos en el que el actor adquiere el solar en 1987 y declara la obra nueva en 1991. El disfrute de una ventanas y vistas sobre el solar vecino, más o menos duradero, constituye un mero y simple hecho posesorio, no protegible por esta vía interdictal porque, como ha declarado el Tribunal Supremo, dicho uso y disfrute es de mera tolerancia, y por sí solos no crean el derecho de servidumbre, pues a tenor de lo dispuesto en el art. 444 del Código Civil, los actos meramente tolerados no afectan a la posesión, ni incluso a la de mero hecho.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 18 de octubre de 1994 también se refiere a la aplicación del artículo 144.3 de la Compilación.

«SEGUNDO: ...se impone la aplicación del artículo 144.3 de la Compilación Aragonesa en virtud del cual dentro de las relaciones de vecindad se permite tanto la apertura de huecos para luces y vistas sobre el predio contiguo, como la construcción sobre él cerrando aquellos huecos, procediendo en consecuencia la desestimación de la apelación interpuesta.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 25 de octubre de 1994 analiza la distancia existente entre unas ventanas y la propiedad colindante, al objeto de determinar si procede o no la colocación de la reja o red, o protección semejante.

«PRIMERO: Ejercita el actor, en su demanda, una acción encaminada a que los demandados coloquen en cada una de las ventanas que tienen abiertas en el inmueble perteneciente a éstos últimos, y situado en una finca colindante con otra del primero la «reja de hierro remetida en la pared y red de alambre, o protección equivalente o semejante», a tenor de lo que previene en el art. 144.2 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, por estimar que entre el paramento (o línea exterior) de la pared en que se abrieron dichas ventanas y la línea divisoria de ambas propiedades existe una distancia inferior a los dos metros a que se refiere el art. 582 CC, precepto éste, aplicable, por la remisión que al mismo efectúa el citado precepto de la Compilación... ...los « pequeños voladizos » con que cuentan las ventanas no son tales desde el punto de vista técnico-jurídico; puesto que para que tuvieran esa consideración habrían de servir a los objetivos que, en aquella sentencia se indican, con el apoyo, incluso, de anteriores decisiones jurisdiccionales de esta Sala. Criterio que, además viene siendo consolidado por nuestra doctrina jurisprudencial (cfr. SSTs 8 de enero 1908, 19 de junio 1951, y 8 octubre 1988), hasta el punto de considerarse que la existencia de verdaderos voladizos, que suponen, en general, una invasión o vuelo sobre fundo ajeno, la servidumbre correspondiente sería positiva, cuando la simple apertura de huecos y ventanales habría de estimarse, en su caso, como servidumbre negativa. Todo lo cual conduce, en el caso, efectivamente, a la necesidad de medir la distancia partiendo del referido paramento, o línea exterior de la pared de la edificación de los demandados.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Teruel de 15 de diciembre de 1994 hace referencia al abuso de derecho como límite del ejercicio de las facultades reguladas en el artículo 144 de la Compilación.

«PRIMERO: ... El art. 144 de la Compilación, permite a todo propietario abrir en pared propia o medianera, huecos para luces y vistas sin sujeción a distancia determinada, pudiendo el propietario del fundo colindante edificar o construir en él sin sujeción a distancia alguna, obstruyendo por ello esos huecos o ventanas, sin que ello pueda entenderse como una servidumbre propiamente dicha, sino como un modo de ser de la propiedad en Aragón. Ahora bien, este derecho a edificar o construir que recoge el párrafo 3º del precepto antes citado está sujeto en su ejercicio, como lo están el resto de los derechos a las exi-

gencias de la buena fe y a la prohibición y al abuso de derecho y por ello, tan sólo puede ser amparado cuando esa construcción, pese a suponer un perjuicio para el colindante represente un claro beneficio para quien la efectúa, sin que pueda ampararse en dicho precepto aquellas construcciones que tan sólo tienen por finalidad el obstruir el derecho del colindante a abrir huecos en pared propia o medianera que reconoce el párrafo primero del citado precepto foral. Pues bien, en el caso debatido basta examinar las fotografías que se acompañan a la demanda... para comprobar que el muro cuya demolición se pretende no cumple otra función que la de obstruir el hueco o ventana abierto por el colindante, no siendo admisible la justificación de que la finalidad de dicho muro era la de construir una perrera...»

B) SERVIDUMBRE DE LUCES Y VISTAS

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 13 de Zaragoza de nueve de marzo de 1994 puntualiza cómo debe entenderse la remisión que al Código Civil efectúa el artículo 145 de la Compilación y delimita el concepto de signo aparente, atendiendo a lo recogido en el citado artículo en relación con el artículo 144.

«SEGUNDO: Como indica el demandante, el artículo 541 del Código Civil resulta aplicación directa a la cuestión por la remisión que al mismo hace de modo expreso el artículo 145 de la Compilación Foral Aragonesa, de modo que también en Aragón se puede producir la adquisición de servidumbre por la presunción prevista en el Código, tradicionalmente llamada por el destino otorgado a las fincas por su dueño, siempre y cuando se den los requisitos para ello exigidos en el citado artículo de Derecho Común, esto es: primero, la existencia de signo aparente de servidumbre entre dos fincas que sean del mismo dueño; segundo: que tal signo aparente sea construido o utilizado por el mismo dueño, antes de vender una de las fincas; y tercero: que enajene una de las fincas a tercero sin hacer reserva alguna respecto a la existencia de tal apariencia de servidumbre por el dueño creada antes de transmitir una de las fincas.

Ahora bien, la remisión normativa que se hace al Código Civil Común no implica que para definir los distintos requisitos expuestos se deba aplicar también y de modo preferente y principal el propio Derecho Común, sino que, salvada la remisión, deberá estarse al propio Derecho Aragonés, el cual pocas especialidades efectivas contiene en orden a determinar si concurren los presupuestos segundo y tercero (instalación por el dueño del signo aparente y enajenación sin reserva de la finca), pero en cambio sí que contiene especialidad esencial cuando se trata de definir qué pueda entenderse por signo aparente en la servidumbre de luces y vistas de que se trata el presente procedimiento.

TERCERO: ... la Compilación Aragonesa, en línea con la atención histórica que el Derecho Aragonés ha venido dando a las relaciones de vecindad, prevé supuestos específicos de cuándo podrá entenderse existente signo aparente y cuándo no en su artículo 145 en relación al artículo 144.

En concreto, el artículo 145 establece casos de signos aparentes reveladores de la existencia de luces y vistas, pero también establece la directa exclusión de poder ser

considerado signo aparente de servidumbre la falta de protección con reja de hierro y red de alambre o semejante situada en la ventana que da al fundo próximo. Si existen tales protecciones deberá entenderse de aplicación el artículo 541 del Código Civil cuando se den las demás circunstancias previstas para ello, con exclusión así de la facultad prevista en el artículo 144 párrafo tercero de la Compilación, y pasando la situación existente de ser una limitación del derecho de propiedad derivada de las relaciones de vecindad, a ser una servidumbre consolidada a todos los efectos de su titularidad y protección.

Pero si tales protecciones no existen en la ventana, no cabe entender existente signo aparente de servidumbre constituida por el dueño primitivo de las fincas, y por ello, no se dará el primer y fundamental requisito del artículo 541 del Código Civil para poder considerar a todos los efectos creada una servidumbre.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 9 de julio de 1994 analiza la cuestión planteada por los litigantes acerca de qué debe entenderse «como signo aparente de servidumbre - de luces y vistas - entre dos fincas» en Aragón, a los efectos de su constitución por disposición del padre de familia y al amparo del artículo 541 del Código Civil.

«PRIMERO: ...Un sector de la doctrina científica, y en la que se apoya la actora, opina que cuando el artículo 145 de la Compilación Aragonesa, después de establecer que los voladizos en pared propia o medianera, que caigan sobre fundo ajeno son signos aparentes de servidumbre de luces y vistas y que no lo son la falta de protección señalada en el artículo 144 ni tampoco los voladizos sobre fundo propio, manifiesta que «queda a salvo lo dispuesto en el artículo 541 del Código Civil», no se está refiriendo a la aplicación de ese precepto en Aragón, por ser ello obvio conforme al artículo 1º,2 de la misma Compilación, por lo que se impone una interpretación coherente con el resto del precepto, en el sentido de que «al voladizo en suelo propio o la falta de defensas dentro de la distancia legal, no son signos aparentes sino en la medida en que, como tales, los considere al Código para la adquisición en Aragón por disposición del padre de familia», como de una manera explícita se decía en el Anteproyecto de Compilación de la Comisión de Jurisconsultos Aragoneses de 1.962, cuando el párrafo tercero del artículo 37 establecía que «no obstante, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 541 del código Civil, serán signos aparentes los que determine dicho Código», es decir, los artículos 532, párrafo cuarto, y 580 a 585, todos ellos del Código Civil.

SEGUNDO: La remisión que hace el artículo 145 de la Compilación aragonesa al artículo 541 del Código Civil en materia de servidumbre de luces y vistas, no es tan obvia como se dice por aquel sector de la doctrina y por la apelante, ya que, si bien es cierto que el Anteproyecto de Compilación del año 1.962, como se ha dicho, contenía una remisión a los preceptos del Código Civil que regulaban los signos aparentes de las servidumbres en general y especialmente los de las luces y vistas hay que tener en cuenta que un Anteproyecto de fecha posterior, de la Comisión General de Codificación, del año 1.965, en su artículo 143 se hacía inaplicable en Aragón la adquisición

de servidumbre de luces y vistas al amparo del artículo 541 del Código Civil, cuando decía que «los voladizos, en pared propia o medianera, que caigan sobre fundo ajeno son signos aparentes de servidumbres de luces y vistas, salvo para lo dispuesto en el artículo 541 del Código Civil. No son la falta de protección señalada en el artículo anterior, ni tampoco los voladizos sobre fundo propio». La vigente Compilación sigue una tercera vía para la aplicación en Aragón del artículo 541 del Código Civil cuando se refiere a la adquisición de la servidumbre de luces y vistas por destino del padre de familia: ni una remisión al Código Civil para la apreciación de los signos aparentes de servidumbre como hacía el proyecto del año 1.962, ni la inaplicabilidad de aquel precepto referido a la servidumbre de luces y vistas, como pretendía el proyecto de 1.965, sino la vigencia del artículo 541 en Aragón pero respetando su peculiar Derecho en la regulación de los signos aparentes de servidumbres de luces y vistas.

TERCERO: Conforme al artículo 1,2º de la Compilación aragonesa, solo se aplicará el Código Civil y las demás disposiciones constitutivas del Derecho general español, cuando no existan disposiciones de la Compilación integradas con la costumbre y los principios generales en los que tradicionalmente se inspire su ordenamiento jurídico. Y ha sido principio tradicional, inspirador del Derecho aragonés, ya recogido en la Observancia «De aqua pluviaili arcenda», la posibilidad de disfrutar de la posesión ajena con tal de no hacer daño al poseedor, y que en pared medianera - y posteriormente también en la propia - se pueden abrir huecos para luces y vistas, lo que no impide que el vecino de la casa pudiera cerrar aquellas edificando a mayor altura. Por ello, salvo disposición expresa de la Compilación, serán signos aparentes de servidumbres de luces y vistas, a los efectos del artículo 541 del Código Civil, aquellos que determine dicha Compilación. Al estimar esta Sala que las normas del Derecho Civil de Aragón no contiene aquella remisión específica al Código Civil y que por lo tanto solo son signos aparentes de servidumbres de luces y vistas las especificadas en el artículo 145 de la Compilación, realiza una interpretación de dicho precepto según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto y los antecedentes históricos y legislativos, de acuerdo con las normas interpretativas del artículo 3.1 del código Civil.

CUARTO: Finalmente, una interpretación del citado artículo 145 de la Compilación en la forma que pretende la recurrente, por desconocer la tradición jurídica aragonesa en materia de luces y vistas y regular sus signos aparentes de forma distinta según se refiera a su adquisición por usucapión o por destino del padre de familia, produciría una grave inseguridad jurídica, porque no todos los huecos para luces y vistas en pared divisoria de fundos, con o sin protección, serían simple manifestación de una relación de vecindad, como la conciencia jurídica de los aragoneses así lo aprecia desde hace varios siglos.

QUINTO: En consecuencia a pesar de que en la pared divisoria del inmueble, perteneciente a la actora, con el fundo del demandado, exista una ventana desprovista de reja de hierro remetida en la pared y red de alambre, o protección semejante, y que tal ventana estuviese abierta cuando ambos inmuebles - que pertenecieron a un mismo dueño - se enajenaron, no se constituyó una servidumbre de luces y vis-

tas al realizarse tal enajenación al amparo del artículo 541 del Código Civil, ya que no concurría el requisito necesario de existencia, al separarse los dominios, de un signo aparente de servidumbre por no constituir la falta de aquella protección, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón;...»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ejea de los Caballeros de 12 de julio de 1994 analiza la posible existencia de una servidumbre de luces y vistas adquirida por usucapión. Con este motivo, realiza algunas reflexiones sobre la naturaleza de esta servidumbre.

«**TERCERO:** Puesto que la servidumbre de luces y vistas tiene el carácter de continua y aparente, de acuerdo con lo expuesto en el artº 532 del C. civil, habrá que discernir cuál es el «dies a quo» en el que comienza el cómputo del plazo prescriptivo, resultando que si el hueco está abierto en pared medianera o propia del predio sirviente, la servidumbre tiene carácter positivo y el plazo se computa desde el mismo día de su apertura, en tanto que si el vano se halla en pared propia del predio dominante, el plazo se contar desde el día en que se produce un acto obstativo por el que el dueño del predio dominante prohíbe al del sirviente la ejecución de un hecho que le sería lícito sin la servidumbre. Al respecto son de citar las sentencias de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 17-7-90, de 15-10-90, de 7-11-89, o las del Tribunal Supremo de 12-3-75, 30-9-82 y 8-10-88; ahora bien, si los huecos en pared propia dan carácter de negativa a la servidumbre, lo contrario ocurre cuando no son tales huecos, sino balcones o voladizos como en este caso, conforme a doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias de 8-1-1908, 19-6-51, y 8-10-88. Particularmente clara es esta última, cuando en su fundamento jurídico quinto afirma que la calificación de negativa corresponde solamente a los huecos que, abiertos en pared propia del dueño del que sería predio dominante, se hallan remetidos o enmarcados exclusivamente en dicha pared, pero sin voladizo o saliente sobre la finca ajena, pues, cuando esto último ocurre, la servidumbre adquiere el carácter de positiva, en cuanto el dueño del predio dominante ya está imponiendo al del sirviente la obligación de dejar hacer alguna cosa, (invasión u ocupación de su derecho de vuelo mediante el citado voladizo o saliente). Dicha jurisprudencia es aplicable, en definitiva, al supuesto ahora debatido, pues de balcón y de voladizo en pared propia del que sería dominante sobre la finca que sería sirviente se trata en este pleito.»

C) ALERA FORAL

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Calatayud de 1 de marzo de 1994, al resolver acerca del ejercicio de una acción declarativa y de delimitación de alera foral en un pleito entablado entre los Ayuntamientos de Malanquilla y Aranda de Moncayo, realiza una serie de consideraciones sobre esta institución.

«**PRIMERO:** ... Se trata de una institución netamente aragonesa, con unos orígenes constatables que se remontan al Fuero de Jaca, pasando por la compilación de Huesca y por las Observancias de 1437.

Esta institución faculta a los vecinos de un pueblo para introducir sus ganados a pastar en los términos de los

inmediatos, aunque solamente en la parte de ellos que confrontan con los suyos. Se trata de un derecho a utilización de pastos ya originariamente limitado bajo el apotegma «de sol a sol y de era a era», el cual, suponía, que partían los ganados de sus eras, tras la salida del sol, debiendo regresar a las mismas antes de la puesta de sol. El terreno sobre el que se sustenta la alera foral es zona comunal, de secano, nunca regadío, normalmente yerma, si bien es posible ejercitar este derecho sobre zona cultivada, eso sí, una vez levantada la cosecha. En dicha zona está prohibido acotar, cerrar, roturar o plantar, a no ser que se establezca la entrada libre de ganados no obstante haber llevado a cabo las anteriores operaciones.

En cuanto a la naturaleza jurídica de esta institución, se entiende que es una servidumbre -Fairén, Isábal-, de carácter predial, discontinua positiva y no aparente, esto último, en la mayoría de los casos.

SEGUNDO: Conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Compilación, la alera foral y las mancomunidades de pastos, leñas y demás ademprios, cuando su existencia está fundada en título escrito o en la posesión inmemorial, se regirán por lo estatuido en aquél o lo que resulte de ésta.

Ambos Ayuntamientos no discuten la existencia de una servidumbre recíproca de pastos sobre parte del término municipal del contrario, sino que, referido el litigio al ámbito que tienen derecho a disfrutar los vecinos de Aranda de Moncayo, no hay acuerdo sobre su extensión dentro del término municipal de Malanquilla.

La actora ha aportado una serie de documentos, incorporados al proceso junto con la demanda como documentos uno a cinco, en los que aparecen una serie de concordias o hermandades suscritas entre los municipios litigantes: la de 1625, 1688, una serie de adiciones intermedias, así como la de 1820. La primera de las concordias viene a recoger por escrito lo que debía ser costumbre inmemorial y, en las restantes, se viene a aclarar, a matizar, a reformar, el alcance de los derechos reconocidos en favor de los vecinos de ambos pueblos.

La alera foral aparece ya patente en la primera concordia. Quizás sean los epígrafes noveno y décimo de la misma -folio 51-, los que sean más elocuentes: «que handando los ganados de cualquiera de los dichos lugares en los mojones e los términos y aquellos orcaxados, no tengan pena ninguna» y «que cualquier rebaño de ganado que huera hallado en alguno de los dichos términos fuera de soliera». Tales epígrafes vienen complementados con otros: entrada en barbechos - epígrafe 6º -, entrada en rastrojo que tenga fascales o pan por segar - epígrafe 7º -. La concordia de 1820, folio 109, viene a referirse a los ganados de Malanquilla que se encontraren en los términos de la soliera después de la puesta de sol, estableciendo penalidades por tal hecho.

En la fundamental concordia de 1688, se observa cómo se intentan concretar geográficamente, así como con especificación de facultades, el alcance de los derechos cuya titularidad ostentan los vecinos de Aranda y Malanquilla, como consecuencia de los graves problemas y tensiones surgidas de la interpretación de acuerdos anteriores - folio 83, tras «primeramente»-. Es en dicho folio, en el que se fija el alcance geográfico de la alera foral discutida en este litigio. Y ello, se desprende porque en el mismo apartado, en el folio 84, se especifica la limitación de facultades

que ostentan los vecinos de Aranda sobre dicho terreno, coincidentes con el alcance tradicional de la alera foral, no pudiendo pacer ni yacer con ganados, ni hacer corrales, limitando, en consecuencia, las posibilidades que se ofrecen, a pastar de sol a sol, y sin facultades complementarias con relación a la vegetación existente. Tal alcance geográfico, que ha sido reflejado pericialmente en el proceso, no es objeto de modificación posterior en la Concordia de 1820.»

Entre otros extremos, en el litigio se discute si hay un límite cuantitativo de cabezas de ganado que puedan pastar por la solera. La sentencia, en su fundamento jurídico séptimo señala lo siguiente:

«SÉPTIMO: ... A diferencia de lo sostenido por las partes, la interpretación que se desprende de las concordias hace ver que no hay límite cuantitativo para ejercitar tal derecho en el término municipal de Malanquilla. En primer lugar, la concordia de 1625, epígrafe noveno - folio 51 -, afirma «que handando los ganados de cualquiera de los dichos lugares el los mojones e los términos y aquellos orcaxados, no tengan pena ninguna». No hay, por tanto límite. Otros epígrafes de la concordia, como el sexto, séptimo, décimo, a efectos de penalidad, distinguen, y esa es la única interpretación lógica que se desprende del epígrafe sexto, entre rebaño que llegue a sesenta reses o más, de los que tienen un número de cabezas menor. Y esa es la interpretación que ha de deducirse del contenido de la concordia de 1820, folio 109, cuando se refiere a ganados de Malanquilla que se encuentren en términos de solera después de la puesta de sol. Sería poco lógico entender que hay una penalidad cuando el ganado consta de sesenta, y una penalidad distinta cuando consta de cincuenta y nueve o menos.»

En el litigio se discute también si el derecho a pastar va unido al de abrevar el ganado y echarle sal. La sentencia, en su fundamento jurídico octavo señala lo siguiente:

«OCTAVO: En cuanto al derecho a abrevar los ganados de Aranda, solamente será posible, de acuerdo con el epígrafe catorce de la concordia de 1625, folio 52, en los lugares denominados en la misma San Pedro, el Olmedano y la fuente de Yjuerque, en el caso de que se encuentren en el término territorial de la solera reconocida en esta resolución, al no haberse localizado geográficamente durante este proceso tales lugares.

En lo relativo al derecho a darle sal al ganado, nada se ha acreditado al respecto documentalmente.»

D) USUCAPIÓN DE SERVIDUMBRES APARENTES

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 10 de enero de 1994 se refiere a un supuesto de inexistencia de usucapión de una servidumbre de paso por falta de prueba de la posesión.

«SEGUNDO: ... no procede sino confirmar lo resuelto por el Juez «a quo» al declarar no producida la usucapión de la servidumbre, alegada por el hoy apelante como único motivo sustancial de oposición a la acción negatoria ejercitada en la demanda y fundada en el art. 147 de la Compilación Aragonesa, conforme al cual «Todas las servidumbres aparentes pueden ser adquiridas por usucapión

de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, sin necesidad de justo título ni buena fe», regla especial entre las antes examinadas del Código Civil; en efecto, lejos de haber conseguido el demandado, como le incumbía por entero, la prueba - que tampoco articuló derecha y claramente - de su posesión pacífica, pública e ininterrumpida del paso (CC, 1941) - la alusión al «animus domini» en la Sentencia de Primera Instancia parece, tratándose de servidumbres, que ha de entenderse hecha a un uso «iure servitutis», por así decir - lo que, en cambio, evidencia lo actuado es la constante oposición, por parte de los sucesivos propietarios de la finca supuestamente gravada, a que de sus actos de mera tolerancia (CC, 444) obtuviesen el ahora recurrente ni terceras personas derecho alguno...»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 26 de enero de 1994 se refiere a un supuesto de adquisición de servidumbre de medianería por usucapión.

«PRIMERO: se alza ahora el demandante contra la sentencia de instancia que le desestima la acción reivindicatoria ejercitada en su demanda contra el demandado, insistiendo en que la pared existente entre su finca y la de aquél es pared exclusiva de su propiedad y por lo tanto este puede reivindicar el terreno que ha invadido la construcción del demandado en dicha pared al elevar su edificación sobre la mitad del muro que colinda con su propiedad; recurso que debe ser rechazado y confirmarse la sentencia desestimatoria de la demanda, toda vez que de la prueba practicada en el procedimiento puede afirmarse que la pared existente entre ambas propiedades disfruta del régimen jurídico de servidumbre de medianería, cuya naturaleza, aún cuando existen opiniones diversas, es la de mancomunidad que le atribuye el artículo 570 de Código Civil, o sea copropiedad ... por lo que, aún en el supuesto de que en origen la misma fuera de propiedad exclusiva del hoy actor, el demandado habría adquirido la servidumbre de medianería por usucapión al haber transcurrido el plazo de diez años que recoge el artículo 147 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, pues al ser aparente no se necesita para su adquisición ni justo título ni buena fe, ni hecho obstativo alguno, que si bien está contemplado en la regulación de Derecho Común para las servidumbres negativas no lo contempla el Derecho Aragonés al prescindir su regulación de la diferenciación entre servidumbre positivas y negativas. Faltando el presupuesto en que se basa la acción reivindicatoria ejercitada, la propiedad exclusiva de la pared de separación de ambas fincas, debe desestimarse la demanda interpuesta.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Caspe de dos de marzo de 1994 estima la pretensión del actor, que solicita que se declare la existencia previa de una servidumbre de paso por la linde de la finca de los demandados con la parcela contigua del mismo polígono, y realiza una serie de consideraciones acerca de la adquisición de las servidumbres por usucapión.

«PRIMERO: En este sentido hay que tener en cuenta la compilación del Derecho Civil de Aragón de 8 de abril de 1967, modificando, en la materia relativa a la adquisición de servidumbres por usucapión, la normati-

va anterior contenida en el apéndice del Código Civil, prescinde, como dice en su exposición de motivos, de las discriminaciones clásicas de servidumbres positivas o negativas y continuas o discontinuas para sentar unas reglas más precisas en base a la distinción entre aparentes y no aparentes (STS de 12-7-84), estableciendo en su artículo 147 que las aparentes pueden ser adquiridas por usucapión de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, mientras que el artículo 148 de la citada compilación determina que las servidumbres no aparentes, susceptibles de posesión, pueden adquirirse por usucapión de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, con buena fe y justo título, y que, en todo caso, la posesión inmemorial, pacífica, y no interrumpida produce, sin otro requisito, los efectos de la prescripción adquisitiva ...»

SEGUNDO: ... De la prueba practicada en el presente procedimiento ha quedado acreditada la existencia de una servidumbre aparente, aunque no aparezca reflejada en ninguna de las inscripciones registrales ni en el plano catastral - posiblemente por su carácter discontinuo- esencialmente derivada del informe pericial y de la diligencia de reconocimiento judicial... Por todo lo anterior resulta de aplicación el artículo 147 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, que, como hemos visto únicamente exige para la prescripción adquisitiva de este tipo de servidumbres, el transcurso de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, no siendo requisito necesario la existencia de justo título ni de buena fe. En este aspecto, de la prueba testifical practicada ha quedado acreditado el uso de dicho paso desde hace más de veinte años...»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 8 de abril de 1994 declara la existencia en el caso controvertido de una servidumbre de paso adquirida por usucapión de 10 años:

«SEGUNDO: La pretendida servidumbre de paso, de que se trata en la listis (sic), tiene la condición de aparente, ya que la existencia, no controvertida, de la puerta que el demandado, reconocidamente, ha clausurado, así lo proclama (Cfr. S. de T.S. de 12-7-84). Por ello, la usucapión de este derecho real, como modo adquisitivo del mismo, está permitida en el art. 147 de la Compilación invocada. Y el lapso temporal exigido para que se consume tal usucapión es el de diez años, al dilucidarse la cuestión entre «presentes». De tal modo, serán los presupuestos de hecho propios de la contención, examinados a la luz de la específica regulación foral que debe informarlos.

TERCERO: La preexistencia y antigüedad de la finca adquirida por la actora, así como las propias de la puerta cerrada por el demandado con una cadena, en conjunción con los datos que pueden colegirse por medio de las circunstancias siguientes: 1) La adquisición, hace menos de dos años, por el demandado del pretendido fundo sirviente; 2) la ignorancia manifestada por dicho demandado acerca de que aquella puerta siempre estuvo abierta, del inveterado acceso de la actora, y de sus predecesores en el dominio, por ella, de la antigua entrada a partir de la calle «Esconjurador», y de la operatividad de tal entrada hasta su denunciada inutilización (absolución de las posiciones 1ª, 4ª, 5ª, 6ª, 8ª, 10ª, 11ª y 13ª), muestran que el paso litigioso cuenta, cuando menos, con diez años de existencia (siendo, incluso, correcta la conclusión sobre una antigüedad mucho mayor). A la anterior debe añadirse el

resultado de la prueba testifical (medio del que, habitualmente, no es dable prescindir en supuestos como el ahora litigioso) practicada a instancia de la demandante; y también, como elemento probatorio coadyuvante, la plasmación topográfica de los planos catastrales más antiguos. Sin que a la conclusión precedente pueda oponerse con éxito el hecho de que el demandado llevara a cabo los cerramientos impugnados por indicación del aparejador, funcionario técnico, éste, ajeno a los problemas de derecho privado suscitado entre las partes.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 25 de abril de 1994, con ocasión de un pleito suscitado acerca de la existencia de una servidumbre de paso, realiza diversas consideraciones sobre la «apariencia».

«PRIMERO: ... Como ya quedó dicho en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Julio de 1984, «La Compilación de Aragón establece, en su art. 147, que las servidumbres aparentes pueden ser adquiridas por usucapión de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, sin necesidad de justo título ni buena fe, debiendo entenderse - por aplicación como supletorio del C.C. a tenor del art. 1.2, de dicha Compilación - que son servidumbres aparentes las que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores, que revelan el aprovechamiento de las mismas, y no aparentes las que no presentan indicio alguno exterior de su existencia (art. 532 del C.C.)». Las servidumbres de paso, como ya lo asumimos así en la sentencia de esta sala de 16 de Enero de 1992, al dar por reproducidos los argumentos de la sentencia entonces recurrida, y como dijimos en la sentencia de 17 de Septiembre de 1992, puede o no ser aparente, según los casos, pues puede ejercitarse por lugar determinado con signo visible, un camino o un carril por ejemplo, o usarse por un determinado lugar sin estar establecido signo alguno exterior visible de su uso o ejercicio. Debe resaltarse que la apariencia, según signos exteriores se refiere a aquellos datos que, por permanentes, instrumentales e inequívocos, revelan objetivamente el uso de la servidumbre y la situación de un predio respecto al otro; por ello, puede decirse, con las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de Octubre de 1957 y 10 de Junio de 1967, que es aparente la servidumbre de paso cuando se ejercita por camino o carril, como en este caso sucede...»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ejea de los Caballeros de nueve de mayo de 1994 estudia un supuesto de adquisición por usucapión de una servidumbre de vertiente de tejados.

«CUARTO: ... En el Derecho Foral Aragonés se distingue en orden a su adquisición por usucapión sólo entre las servidumbres aparentes y no aparentes, de la forma que según el artículo 147 de la Compilación todas las servidumbres aparentes pueden ser adquiridas por usucapión de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, sin necesidad de justo título ni buena fe. En este caso, el alero del tejado que sobrevuela la finca contigua y vierte en ella las aguas pluviales constituye signo aparente de servidumbre de vertiente de tejados y habiendo transcurrido con creces el plazo previsto en el citado precepto foral de persistencia de tal situación fáctica, ha de concluirse la adquisición por usucapión de la servidumbre de vertiente de tejado...»

La Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 23 de julio de 1994 analiza un supuesto en el que no se acredita la adquisición por usucapión de una servidumbre de paso:

«SEGUNDO: ... por todo ello, debe concluirse con la afirmación de que el tiempo impuesto por aquel artículo 147 de la Compilación no queda probado, y por lo mismo la servidumbre no puede afirmarse se haya obtenido por prescripción.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 26 de julio de 1994, en un sentido similar al que hemos citado en la anterior sentencia, rechaza la existencia de una servidumbre adquirida por usucapión por falta de transcurso del plazo de 10 años establecido en el artículo 147 de la Compilación.

«SEGUNDO: ... sin que tampoco lo hayan podido adquirir por usucapión o prescripción adquisitiva al no haber transcurrido el plazo de diez años de posesión que establece el artículo 147 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón...»

La sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 7 de septiembre de 1994 desestima el recurso interpuesto por la parte demandante, que había ejercitado una acción negatoria de servidumbre y declara la existencia de una servidumbre de paso, aparente, adquirida por usucapión, al amparo de lo dispuesto en el artículo 147 de la Compilación.

«TERCERO: Con lo explicitado en la sentencia apelada acerca de la existencia y antigüedad del paso controvertido; y teniendo presente que, en el caso, no existen dudas sobre los signos ostensibles de dicho itinerario, que lo hacen, así, «aparente», deviene forzosa la aplicación de lo prescrito, para esa índole de servidumbres, en el art. 147 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, cuyo régimen de adquisición para ellas, mediante la usucapión, dista mucho del propio del Derecho común. De este modo, carece de eficacia lo argumentado en la demanda mediante la invocación del art. 148 de la misma Compilación, ya que los requisitos referidos a la posesión inmemorial, pacífica y no interrumpida, insertos en el precepto son los propios para usucapir las servidumbres no aparentes. Y de la redacción del citado art. 147, en relación con la norma general del art. 537 del CC (sobre las circunstancias que deben acompañar al mero lapso temporal), hay que entender lo innecesario del justo título y de la buena fe, así como la no aplicabilidad de las reglas generales de la prescripción del dominio y demás derechos reales.»

En la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 14 de Zaragoza de diez de octubre de 1994, el demandante ejercita una acción declarativa, tendente a obtener que se atribuya la condición de medianera a pared divisoria que separa el patio de su propiedad del de los demandados y una acción de condena para que los citados demandados retiren una antena de televisión y unos peldaños metálicos de la pared de su propiedad así como una chimenea que invade la parte del medianil propiedad de aquélla. En dicha pared pueden distinguirse tres tramos distintos según el reportaje fotográfico aportado en prueba pericial, y respecto de unos de ellos se plantea el problema de si puede considerarse medianero o no, discrepancia que soluciona la sentencia basando su decisión en lo previsto en el artículo 147 de la Compilación para la usucapión de las servidumbres aparentes

«SEGUNDO: ... surgiendo la discrepancia respecto al tramo alzado ... el cual, atendiendo a lo establecido en el art. 572 del Código Civil, no goza de la presunción de medianero debiendo considerarse el mismo, en principio como privativo; ahora bien, resulta acreditado a través de la prueba testifical practicada, que tanto los soportes de la antena de televisión como los peldaños de acceso a la misma se encuentran instalados en dicha pared desde hace más de 10 años, por lo que, ante la ausencia de un acto fehaciente por parte de la actora, debe entenderse que dicho tramo ha adquirido la condición de medianero según lo dispuesto en el art. 147 de la Compilación de Derecho Foral de Aragón...»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Quinta, de 17 de octubre de 1994, rechaza la existencia, en el caso controvertido, de una servidumbre de luces y vistas adquirida por usucapión.

«PRIMERO: Las tres consideraciones siguientes deben determinar la confirmación de la Sentencia de grado; la primera es la de que, conforme se determina en los artículos 144 y 145 de la Compilación Aragonesa, la existencia de un hueco sobre predio ajeno, aún desprovisto de protección, no implica servidumbre de luces y costas (sic)...

SEGUNDO: En segundo lugar, es bien sabido que la servidumbre de luces y vistas sobre pared propia presenta carácter negativo, por lo que el tiempo de la posesión necesaria para su prescripción comenzará a contarse desde que hubiera mediado un actor (sic) obstativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 538 del Código Civil ... por lo que es claro que el plazo preceptivo de 10 años previsto en el artículo 147 de la Compilación no ha quedado completado.

TERCERO: La tercera consideración consiste en señalar que, aún en el supuesto de que hubieran transcurrido los diez años aludidos en el párrafo anterior, cuando menos cabría suscitar la duda si dicha relación debería entenderse como posesión a efectos de completar el plazo prescriptivo o si por el contrario era constitutivo de un acto meramente tolerado no equiparable a posesión - Artículos 444 y 1.942 del Código -, problema que ya fue planteado en la sesión del día 20 de diciembre de 1968 del curso organizado por el Real e Ilustre Colegio de Abogados de esta Ciudad sobre los antes señalados artículos de la Compilación en esta materia de relaciones de vecindad y servidumbres.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel de 17 de octubre de 1994 rechaza la pretensión del apelante-demandante en el sentido de que se declare la ampliación por usucapión de una servidumbre de paso constituida por título.

«SEGUNDO: La parte actora pretende en su demanda ... una alteración de los fines de la servidumbre, al ejercitarse para otros distintos a los fijados en el título constitutivo, y una alteración material, consistente en dar mayor anchura a una servidumbre establecida en escritura pública para acceso a la cochera, que hace más gravosa la servidumbre; configuración actual que el demandante apoya jurídicamente en la adquisición por usucapión, en base a lo establecido en el art. 147 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, al haber venido usándolo para dichos fines y con la extensión am-

pliada desde hace más de veinte años; adquisición de la agravación de la servidumbre que es posible en nuestro derecho civil, nada impide que una servidumbre constituida por título pueda ampliarse posteriormente por usucapión; pero que, como muy bien argumenta la Juzgadora de Instancia, requiere que concurren los requisitos de la prescripción adquisitiva exigidos en los artículos 1940 y siguientes del Código Civil, siendo necesario que, además de la posesión por el tiempo determinado por la Ley, ésta haya sido en concepto del (sic) dueño, pacífica y no interrumpida (Art. 1941); sin que aprovechen para la posesión los actos de mera tolerancia del dueño (Art. 1943 en relación con el 444 del Código Civil). En el presente caso, si bien el demandante ha venido haciendo uso de la propiedad del demandado, en la forma y para los fines que pretende le sean reconocidos, durante el tiempo necesario para adquirir por usucapión, lo que supone un abuso del derecho de paso que tenía adquirido en virtud de título, tal uso ha de entenderse como actos meramente tolerados por el dueño del predio sirviente ... pero que en ningún caso puede limitar su propiedad y su derecho a impedir el uso ampliado de la servidumbre con la nueva construcción realizada que, por otra parte y así lo demuestra la prueba pericial, no impide el acceso a la cochera... y por tanto nada afecta a la servidumbre cuya titularidad ostenta...»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, de 27 de diciembre de 1994 analiza un supuesto de usucapión entre presentes.

«CUARTO: Respecto a los dos huecos de la derecha siendo evidente la existencia de voladuras en los mismos en el superior incluso fue construido un balcón y constituyendo estos un signo aparente de servidumbre la cuestión litigiosa queda reducida a si ha transcurrido el tiempo suficiente para su adquisición por usucapión (artículo 147 compilación general de Aragón).

QUINTO: Tanto la propia resolución recurrida como la contundente prueba testifical aportada por la demandada data la construcción del balcón y la presencia del voladizo en la ventana inferior, cuando menos a partir de 1.982 habiendo transcurrido en suma más de 10 años desde su construcción, la sentencia de instancia en cambio desestima la adquisición por usucapión de la servidumbre al entender que esta no lo es entre presentes sino entre ausentes, sin que podamos compartir este criterio, por cuanto los propios vendedores de la finca a los actores (predio sirviente) conocían tanto la existencia de los voladizos como la del balcón que ellos mismos autorizaron y los propios actores comprobaron su existencia en el momento de la compraventa realizada en 1.988 por lo que es evidente que la usucapión se produce entre presentes... por lo que procede declarar la existencia de la servidumbre de luces y vistas...»

E) USUCAPIÓN DE SERVIDUMBRES NO APARENTES

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Calatayud de 1 de marzo de 1994, al resolver acerca del ejercicio de una acción declarativa y de delimitación de alera foral en un pleito entablado entre los Ayun-

tamientos de Malanquilla y Aranda de Moncayo, hace una mención a la posesión inmemorial regulada en el artículo 148 de la Compilación.

«CUARTO: La primera alegación no puede prosperar. Parte de considerar que la posesión inmemorial es un título a integrar junto con el conjunto de documentos aportados a los autos, en el sentido de que se ha variado con la práctica histórica lo que se pactó hace ya tres siglos.

La anterior línea argumental tiene su enlace con el contenido del artículo 148 de la compilación, el cual permite la usucapión de las servidumbres no aparentes por posesión inmemorial, pacífica y no interrumpida. Hemos convenido que la alera foral es una servidumbre no aparente, por lo que no cabe la usucapión extraordinaria del artículo 147 de la compilación. En consecuencia, el examen de los autos nos lleva a una conclusión inicial básica: la falta de posesión pacífica de la servidumbre, y ello, sin entrar en el examen concreto de otros requisitos, por estimarlo innecesario. Así, la propia demandada, en el hecho SEGUNDO de la contestación, afirma: «la subsistencia de conflictos entre los vecinos de ambos términos municipales, queda patente con las numerosas denuncias penales». En efecto, los autos revelan la existencia de conflictos que se remontan al origen de las concordias, en concreto, la de 1625 es un claro exponente de que la intención de la hermandad es la de concretar el alcance de los derechos de los vecinos de ambos pueblos, y la de 1820 recoge la existencia de continuas controversias; el encabezamiento de la concordia de 1820 hace referencia a lápiz de un litigio en 1934; constan testimoniados expedientes de juicio de faltas de los años setenta; asimismo, se ha aportado con la demanda copia de acta de requerimiento de la hermandad de labradores y ganaderos de Malanquilla, de 1971.»

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Teruel de catorce de marzo de 1994 resuelve acerca de la pretensión del demandante, que ejercita una acción confesoria de servidumbre tendente a que se reconozca la existencia de un paso de ganado atravesando la parcela del demandado. La sentencia declara que no hay lugar a tal pretensión al no cumplirse los requisitos recogidos en el artículo 148 de la Compilación.

«TERCERO: ... presumiéndose la propiedad libre deberá la parte actora acreditar la constitución de dicha servidumbre, que en el caso debatido se concreta en la prueba de que dicho paso ha venido siendo usado al menos el plazo de diez años establecido para la constitución de la misma por usucapión, según dispone el art. 148 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Aragón.

CUARTO: Si bien es cierto que la prueba pericial practicada constata la existencia de un paso de ganado ..., tal prueba no es suficiente por sí sola para declarar existente la servidumbre, pues, como se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, es necesario acreditar que cuando menos dicho paso ha sido utilizado de forma más o menos continua durante el tiempo necesario para que se produzca la prescripción adquisitiva de la servidumbre y para ello habrá que acudir a la prueba testifical practicada, prueba que no resulta en modo alguno concluyente y que carece de la contundencia necesaria para acreditar tal extremo.»

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 27 de diciembre de 1994 ante la alegación por el recurrente en casación, entre otros, de un motivo consistente en la infracción de los artículos 564 del Código Civil en relación con el artículo 568 del mismo texto legal, además de con el artículo 148 de la Compilación, afirma lo siguiente.

PRIMERO: ... la única «vis atractiva» para el conocimiento y resolución del presente recurso por esta Sala se fundamenta en el motivo quinto (sic), donde se cita por primera vez en el pleito la infracción de los artículos 147 y 148 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, mezclados con otros preceptos en materia de servidumbres del Código Civil lo que, por sí solo, pone de manifiesto la «utilización», en ocasiones, del Derecho Civil especial, sin otro fundamento que el criterio arbitrario del recurrente puesto que la supuesta existencia de una servidumbre de paso, no constituye el núcleo temático o cuestionado pretensionalmente en el proceso.

QUINTO: ... Aparte de lo expuesto, este motivo de recurso no puede merecer favorable acogida, por las siguientes consideraciones:

1ª- Porque como se apuntó éste es el único motivo en el que se citan preceptos de la Compilación del Derecho Civil de Aragón como infringidos y más concretamente, los arts. 147 y 148, relativos ambos a la «usucapión de las servidumbres aparentes y de las no aparentes», y de acuerdo con el sistema de fuentes de la Compilación (art. 1º.1), ambos artículos son directa y preferentemente aplicables respecto de la regulación de esa misma materia en el C.C., y si los requisitos para usucapir las servidumbres, y la correlativa extinción de ese derecho real, se hallan regulados por la legislación aragonesa, es evidente que carece de influencia al haber sido «aceptado» en el pleito «el dominio del camino», careciendo de valor el tema de la existencia o inexistencia de esa servidumbre de paso.

2ª.- La cita de esos dos artículos de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, constituye una «cita ex novo», que se introduce en esta casación por primera vez, pues ni fue invocada en fase de alegaciones, ni en apelación y como tal cuestión nueva, productora de una posible indefensión, acarrea el perecimiento del motivo (sents. del TS de 26 de julio de 1993, 24 de mayo de 1991 y 15 de octubre de 1989, entre otras).»

Derecho de obligaciones

DERECHO DE ABOLORIO O DE LA SACA

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 3 de junio de 1994 resuelve un recurso de apelación planteado en torno a la procedencia del ejercicio de un retracto de abolorio por parte de la demandante-apelada con relación a una finca de los demandados-apelantes.

«SEGUNDO: El derecho de abolorio o de la saca, según se le denomina en el Título Primero del Libro IV - Derecho de Obligaciones - de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, tiene como finalidad la adquisición preferente de los bienes inmuebles troncales vendidos o dados en pago a un tercero o pariente más allá del cuarto grado del disponente. La razón de ser se encuentra en el interés por mantener dentro de la familia determinados

bienes inmuebles, aquellos que han permanecido en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores a la del disponente. Pero junto a esta afección puramente sentimental, vid sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 13 de febrero de 1.975, confirmada por la del Tribunal Supremo de 9 de enero de 1.976, se reconoce también otra finalidad, de contenido económico, el engrandecimiento o conservación del patrimonio familiar, vid sentencia de esta Audiencia de 14 de enero de 1.991. Por lo que respeta a las personas a las que se reconoce este derecho frente a las que puede ejercitarse, el artículo 149 permite a los parientes dentro del cuarto grado la adquisición preferente en los casos de venta o dación en pago a un extraño o a un pariente fuera del grado mencionado, lo cual no excluye anteriores transmisiones onerosas dentro de estos límites familiares. Es decir, a diferencia del derecho histórico y del Apéndice, que limitaban los inmuebles que podían estar sujetos al derecho de abolorio a los adquiridos a título gratuito, la regulación actual permite que hayan llegado a poder del disponente por cualquier medio, tanto a título oneroso como lucrativo, inter vivos o mortis causa, exigiéndose únicamente que se trate de inmuebles que hayan permanecido en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores.

TERCERO: Aplicando lo anterior al objeto de la cuestión planteada, es preciso señalar que corresponde al demandante, por razón del parentesco existente con los vendedores de inmueble retraído, el derecho de adquisición preferente reconocido en los artículos 149 y siguientes de la Compilación, sin que suponga un fraude de ley decir que lo hace en interés de su padre, pues no está privado de recobrar los bienes que en su día vendió a sus sobrinos, - como se dice en la posición a la que se hace referencia en el recurso -, ya que con esta primera transmisión no salieron de la familia. Son estos, - los codemandados rebeldes Señores O.G. -, quienes al venderlos a personas ajenas a la familia, - los hoy recurrentes -, se colocaron en la situación contemplada en el artículo 149 de la Compilación. El mantenimiento de los bienes en el seno de la familia, finalidad a la que se consagra este derecho, y el componente sentimental hacia ellos, en el que hacen especial hincapié los recurrentes, no se pierde con las transmisiones a título oneroso entre parientes dentro del cuarto grado y pertenecientes a la misma línea familiar de la que los bienes enajenados provienen, ya que continúan dentro del grupo familiar. Por tanto, el transmitente a título oneroso no se deslegitima, ni pierde el derecho a recuperar esos bienes si el adquirente, a su vez, los vende o entrega en pago a un extraño o pariente más allá del cuarto grado. En este pleito quien acciona de retracto no es el vendedor, C.O., fallecido en enero del presente año, según se dijo en la vista de recurso, sino su hija que tiene un interés personal y directo para el ejercicio del derecho a recuperar los inmuebles que pertenecieron a su familia, sin que ello suponga un fraude de ley o un abuso de derecho, pues también a ella ha de reconocerse el sentimiento hacia esos bienes, que pertenecieron a sus mayores y que hasta esta última transmisión estaban dentro de la familia.»

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 12 de noviembre de 1994 rechaza la procedencia de un retracto de

abolorio instado por la demandante-apelante, por considerar que su finalidad era «espúrea y especulativa». Para ello, usa la facultad correctora que atribuye a los Tribunales el artículo 149.2 de la Compilación.

«PRIMERO: ... la acción planteada por el recurrente a decisión judicial consistió en el ejercicio del retracto de abolorio o derecho de saca que contempla la Compilación de Derecho Civil Aragonés en sus artículos 149 a 152; estableciéndose en el primero que en toda venta o dación en pago a un extraño o pariente más allá del cuarto grado, de dominio pleno, útil o directo de inmuebles que hayan permanecido en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores a la del disponente, los parientes colaterales hasta el cuarto grado por la línea de procedencia de los bienes gozan del derecho de abolorio o de la saca de preferente adquisición y, a falta del ofrecimiento en venta, de retracto; en este precepto se contiene realmente todos los requisitos fundamentales para que pueda reclamarse válidamente el derecho enunciado de retracto; para que este tenga eficacia se requiere: a) una venta o dación en pago, del dominio pleno, útil o directo de inmuebles; b) que dicha transmisión se realice a un extraño a la familia que viene siendo titular de los bienes enajenados o que el adquirente siendo miembro de tal familia lo sea en grado superior al cuarto; c) que los inmuebles hayan permanecido adscritos a la familia durante al menos las dos generaciones inmediatamente anteriores a la del disponente; d) que quien pretenda recobrar los inmuebles sea pariente colateral hasta el cuarto grado por la línea de procedencia de los bienes.

Por la parte demandada se negó el derecho que invocaba el actor puesto que estimaba que faltaba una de las condiciones exigidas por el precepto comentado y además que el propósito perseguido por el demandante no respondía a lo que debe constituir el fundamento y esencia del retracto citado; en este sentido se dice que el inmueble que se pretendía retraer no permaneció en la familia durante las dos generaciones anteriores, dado que el padre de los litigantes vendió la finca objeto del retracto, recibida de sus antecesores, con pacto de retroventa, recobrándola diez años después en estado de casado, al hacer valer el derecho a retraer la finca convenido; considerando que mediante este recobro la finca debía estimarse que formaba parte de la sociedad conyugal perdiendo su carácter troncal; ahora bien, respecto a las rentas con pacto de retro, normalmente encubren un préstamo cuya garantía de devolución se constituye estableciéndose formalmente la venta de una finca del prestatario en favor del prestamista; por ello, sin duda, se ha dicho por la jurisprudencia que el retracto convencional significa el derecho de resolución de la compraventa por el cual el vendedor se reserva la facultad de recuperar la cosa vendida y una vez ejercitada tal facultad por el vendedor se produce la resolución del contrato con carácter retroactivo, como si el comprador no hubiera adquirido la cosa y el vendedor no la hubiera enajenado (Srº 26-5-51); teniendo en cuenta la anterior doctrina hay que entender que la finca de autos no perdió su carácter troncal; pero además la Compilación, en su artículo 38.4 indica que son bienes privativos los recobrados en virtud de carta de gracia, así como los adquiridos por el ejercicio del retracto; por consiguiente la reiterada finca debatida no paso a formar parte del pa-

rimonio conyugal, siguió perteneciendo privativamente al marido al que pertenecía por herencia de sus padres y por ello no perdió su condición de finca de abolorio.

Por otra parte el demandado adujo que el retrayente de abolengo, de las catorce fincas que recibió como heredero de sus padres ha vendido ya seis de ellas ... Teniendo en cuenta los antecedentes que acaban de exponerse necesariamente debió rechazarse, como se hizo acertadamente por el sentenciador, la demanda promovida haciendo uso de lo previsto en el número dos del mencionado art. 149 según el cual aún cuando concurren las condiciones señaladas en el apartado primero del citado precepto los Tribunales podrán moderar equitativamente el ejercicio del derecho de retracto, facultad que se atribuye a los órganos judiciales sin duda para evitar los posibles abusos que podría originar una aplicación literal del derecho de retracto de abolorio comentado, dado que este derecho que recobra persigue y ampara una finalidad concreta; motivo que no es otro que mantener la integridad del patrimonio familiar evitando que alguna finca perteneciente a la familia vaya a manos extrañas; en este sentido, ya uno de los textos añejos de los que procede este retracto (el Fuego único de 1678) proclamaba que «era natural la propensión a conservar en las familias los bienes sitios que de antiguo han poseído»; lo que debe inducir al retrayente a ejercitar dicho retracto, para que resulte válido y auténtico y por tanto protegible legalmente ha de ser el deseo de conservar unidas las propiedades pertenecientes a su familia impidiendo su dispersión al pasar a terceros sin vinculación familiar próxima; el propósito que guíe al que retrae debe hundir sus raíces en afección de las fincas con la exclusiva intención de conservar íntegra la «casa» e incluso acrecentándola con aquellos bienes que de antiguo han sido propios de sus antecesores y sobre los que se cierne la amenaza de desgajarse de la familia. Si se tienen presentes estas consideraciones y se ponen en relación con el comportamiento del recurrente al que nos hemos referido, necesariamente se ha de llegar a la conclusión de que la intención que animaba a D. C.L. cuando formuló el retracto no obedecía al fin sentimental que informa el retracto de abolorio, sino que su finalidad era espúrea y especulativa sin conexión alguna con las elevadas y desinteresadas miras que deben integrar el referido retracto rectamente entendido; por ello estamos ante un supuesto en que debe entrar en juego la facultad correctora que se atribuye a los Tribunales por el repetido art. 149.2 dando lugar al rechazo del retracto pretendido, por sustentarlo en bases bastardas como, con acierto se hizo por el Sr. Juez de Primera Instancia de Boltaña, consiguientemente procede ratificar la sentencia rebatida.»

La Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Calatayud de 14 de noviembre de 1994 rechaza la procedencia en el caso enjuiciado del retracto de abolorio por no responder los hechos al fundamento de lo que es y supone el derecho de abolorio: que los bienes troncales salgan de la familia y vayan a parar al patrimonio de un «extraño».

«SEGUNDO: El llamado Retracto de Abolorio o Derecho de la Saca, se regula en los artículos 149 y siguientes de la Compilación de Derecho Foral Aragonés, siendo su fundamento, según la Sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza de fecha 13 de febrero de 1975, el

de «evitar que los bienes salgan de las familias por el cariño del retrayente a los bienes familiares enajenados y el sentimiento de que pasen a manos extrañas»; fundamento este que se une al añadido por la doctrina (García Atance, Merino) relativo al mayor engrandecimiento económico y social de «la Casa».

En lo que doctrina y jurisprudencia se ponen de acuerdo es en la interpretación restrictiva de este derecho tanto en lo que se refiere a sus elementos subjetivos (limitando las personas que pueden ejercitarlo, y contra quienes pueden ejercitarlo) como sus elementos objetivos y a los negocios de transmisión que pueden dar origen a la saca.

Es de resaltar la facultad moderadora de los Tribunales plasmada en el párrafo 2º del art. 149 de la Compilación, de la que afirma la citada Sentencia de fecha 13 de febrero de 1975 de la Audiencia Territorial de Zaragoza «es una facultad para regular y ajustar a la realidad el ejercicio del privilegio que supone el derecho de Abolorio», sentencia que confirmó el Tribunal Supremo en fecha 9 de enero de 1976, afirmando que «moderar equitativamente es sinónimo de examinar en cada caso la circunstancias que en él concurren, impidiendo que la institución sirva a otros fines que aquellos para lo que tiene de resalte del elemento causal en el ejercicio del derecho de abolorio, pero no limitará en el resto».

...

Llegados a este punto, procede analizar un hecho que la actora omite en su escrito de demanda, pero que no puede soslayar: la mitad indivisa de la citada finca, propiedad de D. A.L., por herencia, se transmite a D. A.S., quien la compra «para la sociedad conyugal», sociedad formada por el Sr. S. y por Dª E.L., hermana del disponente y de la actora, y propietaria de la otra mitad de la finca, ostentando el matrimonio S.-L. la vecindad civil aragonesa, su régimen económico es el de Comunidad de muebles y adquisiciones (Capítulo 3º del Título IV de la Compilación), siendo bienes comunes de la sociedad conyugal, ex artículo 37.1 de dicho texto legal «los bienes inmuebles o sitios adquiridos a título oneroso, constante matrimonio, por cualquiera de los cónyuges a costa del caudal común», es decir, que la mitad de la finca adquirida por el Sr. S. para la sociedad conyugal es un bien común de dicha sociedad, e ingresa, por tanto, en el patrimonio común de dicha sociedad, quedando afecto a la satisfacción de las cargas unitarias del matrimonio derivadas por Ley.

La consecuencia inmediata de tal hecho es que el bien troncal - la mitad de la finca - no va a ingresar en un patrimonio «extraño», porque uno de los miembros integrantes de la sociedad conyugal, como tantas veces se ha dicho, pertenece a la familia, siendo hermana de la actora y del disponente, e hija del causante. La doctrina y la jurisprudencia afirman que no podrá ejercitarse el derecho de la saca sobre sólo la cuota indivisa troncal si como consecuencia de ello surge una comunidad entre el titular del abolorio y el propietario de la obra (sic) cuota indivisa del inmueble.

Esta circunstancia excluye por sí misma la aplicación del artículo 149 de la Compilación a este supuesto, puesto que los hechos no responden en absoluto al fundamento de lo que es y supone el derecho de abolorio, ya mencionado: que los bienes troncales salgan de la familia y vayan a parar al patrimonio de un «extraño».

b') Comentario general

Las consideraciones generales que pueden formularse tras la lectura de las sentencias que hemos reseñado en este Informe coinciden sustancialmente con las realizadas en los anteriores Informes de la Institución. En todo caso, debemos resaltar que no es objetivo de nuestro Informe analizar la mayor o menor corrección jurídica de las sentencias, sino meramente ofrecer al conocimiento público, de una manera ordenada y accesible, el más completo estado de la cuestión. Por ello, nuestras valoraciones se hacen desde el plano más general posible, si bien apuntamos algunas cuestiones terminológicas que nos parecen importantes:

- Son muy escasos los recursos de casación, dadas las restricciones que derivan de la reforma del artículo 1687.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil realizada por la Ley 10/1992, de 30 de abril de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. Ya hemos destacado en anteriores Informes el beneficioso papel unificador de la casación foral en la aplicación del Derecho aragonés, por lo que la limitación existente en el acceso a la casación foral produce efectos negativos.

- Se sigue observando, en ocasiones, un uso inadecuado de términos jurídicos propios del Código Civil, en vez de los términos característicos del Derecho Civil de Aragón. Así, a veces se habla de «sociedad de gananciales» y no de «régimen matrimonial legal» y de «bienes gananciales» en vez de «bienes comunes», o se utiliza el término «patria potestad» en vez de hablar de «autoridad familiar».

- Se aprecia también el empleo en las sentencias de muy diversos términos para referirse a la Compilación del Derecho Civil de Aragón. Así se habla en ocasiones de «Compilación de Derecho Foral» o de «Compilación Foral» o de «Compilación general de Aragón».

- Numéricamente, el mayor número de sentencias (más de treinta) se dictan con relación a los artículos 144 a 148 de la Compilación. Son, en cambio, escasas las sentencias en materia sucesoria.

- Es, desgraciadamente, muy significativo que en zonas de tradicional e intensa vivencia del Derecho Civil aragonés, como el área de Barbastro, no se haya producido ni un solo litigio en el que hubiera que aplicar normas de la Compilación. Tampoco se han producido pleitos con aplicación de Derecho Civil aragonés en Tarazona, Calamocha, 4 Juzgados de Primera Instancia de Zaragoza y uno de los dos de Alcañiz. Estos datos nos parecen preocupantes pues ponen de manifiesto una posible desconexión entre el Derecho Civil aragonés y la vida de los ciudadanos a los que debe servir.

b) Interpretación doctrinal.*a') Jornadas sobre Derecho Civil aragonés: Cuartos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés.*

Por cuarto año consecutivo y, a iniciativa conjunta del Justicia de Aragón, Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Real

e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, Ilustre Colegio de Abogados de Huesca, Ilustre Colegio de Abogados de Teruel, Ilustre Colegio Notarial de Zaragoza, Delegación Regional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Aragón, Ilustre Colegio de Procuradores de Zaragoza y Facultad de Derecho de Zaragoza, se ha acometido la celebración de unos Encuentros monográficos sobre instituciones civiles aragonesas.

Las sesiones han tenido lugar en el Salón de Actos del Colegio de Abogados de Zaragoza durante el mes de noviembre de 1994 (días 8, 15 y 22), con una gran afluencia de público.

Las ponencias expuestas y sometidas a debate público han sido las tres siguientes:

1.- La tutela

Ponente: D. Gabriel García Cantero
Catedrático de Derecho Civil
Coponentes: D^a Rocío Palá Laguna
Asesora del Justicia
D. Rafael Martínez Díe
Notario

2.- Régimen jurídico de la vivienda familiar en Aragón

Ponente: D. Alfredo Sánchez-Rubio García
Abogado
Coponentes: D. Gonzalo Gutiérrez Celma
Magistrado
D. Francisco Curiel Lorente
Registrador de la Propiedad

3.- Instituciones forales necesitadas de urgente reforma en materia sucesoria

Ponente: D. José María Navarro Viñuales
Notario
Coponentes: D. Jesús Delgado Echeverría
Catedrático de Derecho Civil
D. José Luis Batalla Carilla
Registrador de la Propiedad

b') Libros y artículos sobre Derecho civil aragonés.

ALBIOL MARÉS, Pedro: Intervención sobre el testamento mancomunado, *Actas de los III Encuentros de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp.33-36.

ARBUÉS AÍSA, David: Intervención sobre el testamento mancomunado, *Actas de los III Encuentros de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp.30-33.

BATALLA CARILLA, José Luis, «El estado del Derecho civil de Aragón», en *Estudios de Derecho Aragonés*, Cuadernos de Cultura Aragonesa núm. 16, Rolde de Estudios Aragoneses y Colegio de Abogados de Zaragoza, 1994, pp. 15-26.

BELLOD FERNÁNDEZ DE PALENCIA, Elena: «La legítima formal aragonesa, la preterición y la STSJ de Aragón de 30 de septiembre de 1993», RCDI, 1994, pp. 1253-1291.

- BONET NAVARRO, Angel: «La reforma de la casación: Efectos en la función casacional de los Tribunales Superiores de Justicia», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 41-63.
- CALATAYUD SIERRA, Adolfo (Ponente), MARTÍNEZ LA-SIERRA, Ignacio y GIL NOGUERAS, Luis A. (Colaboradores): «Las legítimas en Aragón». *Actas de los III Encuentros de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp. 49-82.
- COCA PAYERAS, Miguel: «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, en la doctrina del TC», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 2, 1994, pp. 435-442.
- DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús: «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la competencia legislativa autonómica en materia de Derecho civil», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 361-404.
- «El testamento mancomunado aragonés», en *Setenes jornades de Dret català a Tossa*, PPU, Universidad de Girona, Barcelona, 1994, pp. 289-299.
- ENCISO SÁNCHEZ, José Manuel: «El artículo 29 de la Compilación», en *Actas de los III Encuentros del Foro de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp. 97-131.
- GARCÍA VICENTE, Fernando: «El testamento mancomunado», en *Actas de los III Encuentros del Foro de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp. 9-30.
- GUALLART DE VIALA, Alfonso: «La institución del asilo en el Derecho histórico aragonés», en *Estudios de Derecho Aragonés*, Cuadernos de Cultura Aragonesa núm. 16, Rolde de Estudios Aragoneses y Colegio de Abogados de Zaragoza, 1994, pp. 103-119.
- LALINDE ABADÍA, Jesús: «Perfil histórico de la foralidad aragonesa», en *Estudios de Derecho Aragonés*, Cuadernos de Cultura Aragonesa núm. 16, Rolde de Estudios Aragoneses y Colegio de Abogados de Zaragoza, 1994, pp. 29-45.
- LÓPEZ AZCONA, Aurora: «El derecho de abolorio o de la saca: apuntes jurisprudenciales», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 16, 1993, pp. 137-175.
- MERINO Y HERNÁNDEZ, José Luis: *La fiducia sucesoria aragonesa*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994, 222 págs.
- MORALES ARRIZABALAGA, Jesús, «Formulación y hermenéutica de la foralidad aragonesa (1247-1437)», en *Estudios de Derecho Aragonés*, Cuadernos de Cultura Aragonesa núm. 16, Rolde de Estudios Aragoneses y Colegio de Abogados de Zaragoza, 1994, pp. 49-99.
- NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio: «Constituciones, códigos y fueros: La codificación civil en España y la cuestión regional», en *Actualidad civil*, núm. 35, 1994.
- ORIA ALMUDÍ, Joaquín: Intervención sobre el art. 29 de la Compilación, en *Actas de los III Encuentros del Foro de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp. 135-137.
- ORIA DE RUEDA Y ELIA, Galo Alfonso: «Legítimas, preterición y desheredación en el Derecho Foral Aragonés», en *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, núm. 131, 1993, pp. 37-49.
- PARRA LUCÁN, M^a Ángeles: «Compilación del Derecho civil de Aragón (antecedentes, concordancias y jurisprudencia)», en *Compilaciones y Leyes Forales* de Ed. Aranzadi (Pamplona 1995), pp. 1717-1965.
- PETIT SEGURA, Miguel Angel: «Distribución de competencias en materia de Derecho civil y reserva competencial del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales», en *Revista Jurídica de Castilla - La Mancha*, núm. 19, diciembre de 1993, pp. 105-122.
- PICONTÓ NOVALES, Teresa, «La práctica del acogimiento: un estudio comparativo de los acogimientos italiano y aragonés», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 231-250.
- SÁNCHEZ-FRIERA GONZÁLEZ, M^a del Carmen: *El consorcio foral*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994, 574 págs.
- SANTACRUZ BLANCO, Rafael: Intervención sobre el art. 29 de la Compilación, en *Actas de los III Encuentros del Foro de Derecho Aragonés* (El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994), pp. 132-134.
- SERRANO GARCÍA, José Antonio: «El Justicia de Aragón y el Derecho civil aragonés», en *Estudios de Derecho Aragonés*, Cuadernos de Cultura Aragonesa núm. 16, Rolde de Estudios Aragoneses y Colegio de Abogados de Zaragoza, 1994, pp. 123-158.
- VV.AA.: *Actas de los III Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1994, 147 págs.
- VV.AA.: *La casación foral y regional*, Instituto Vasco de Derecho Procesal y Ed. Dykinson, San Sebastián-Madrid, 1993.
- VV.AA.: *Estudios de Derecho Aragonés*, Cuadernos de Cultura Aragonesa núm. 16, Rolde de Estudios Aragoneses y Colegio de Abogados de Zaragoza, 1994, 186 págs.
- ZABALO ESCUDERO, Elena: «Comentario a la STC de 12 de marzo 1993 sobre la constitucionalidad de la Ley aragonesa sobre equiparación de los hijos adoptivos», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1993-2, pp. 528-534.

3. APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO ARAGONÉS.

Con el propósito de procurar un mayor grado de cumplimiento de la exigencia que nos impone el artículo 32 de la Ley reguladora de la Institución, comenzamos en el anterior Informe Anual a dar cuenta del estado de aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico-público aragonés. Utilizamos para ello dos herramientas que consideramos útiles:

- la primera, a la que ya hemos hecho cumplida referencia, ha consistido en el examen de la situación de los problemas de constitucionalidad que afectan a normas aragonesas o a normas estatales por relación con las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía.

- la segunda, que ahora vamos a desarrollar consiste en un análisis de la aplicación del Derecho aragonés por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su interpretación por los Tribunales de Justicia a través del examen de los recursos interpuestos durante 1994 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en los que la Diputación General de Aragón ha sido parte, y de las sentencias recaídas en ese año.

Somos conscientes de que no en todas las actuaciones se aplica Derecho aragonés, entendido en los términos a que se refiere la Ley reguladora del Justicia de Aragón, y, además, en muchas de ellas se produce una aplicación conjunta de normas estatales y aragonesas, por lo que esta herramienta ha de ser utilizada con ciertas precauciones.

En todo caso, la consideramos como un instrumento muy útil, dado que los datos obtenidos nos pueden permitir, en primer lugar, detectar posibles anomalías o irregularidades en normas aragonesas y, en segundo lugar, apreciar las posibles aristas o desajustes que puedan plantearse en el desempeño de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas en virtud de su Estatuto. En último término y como argumento de carácter general, estos datos nos pueden permitir valorar la relevancia de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el conjunto de las Administraciones Públicas que actúan en el territorio aragonés.

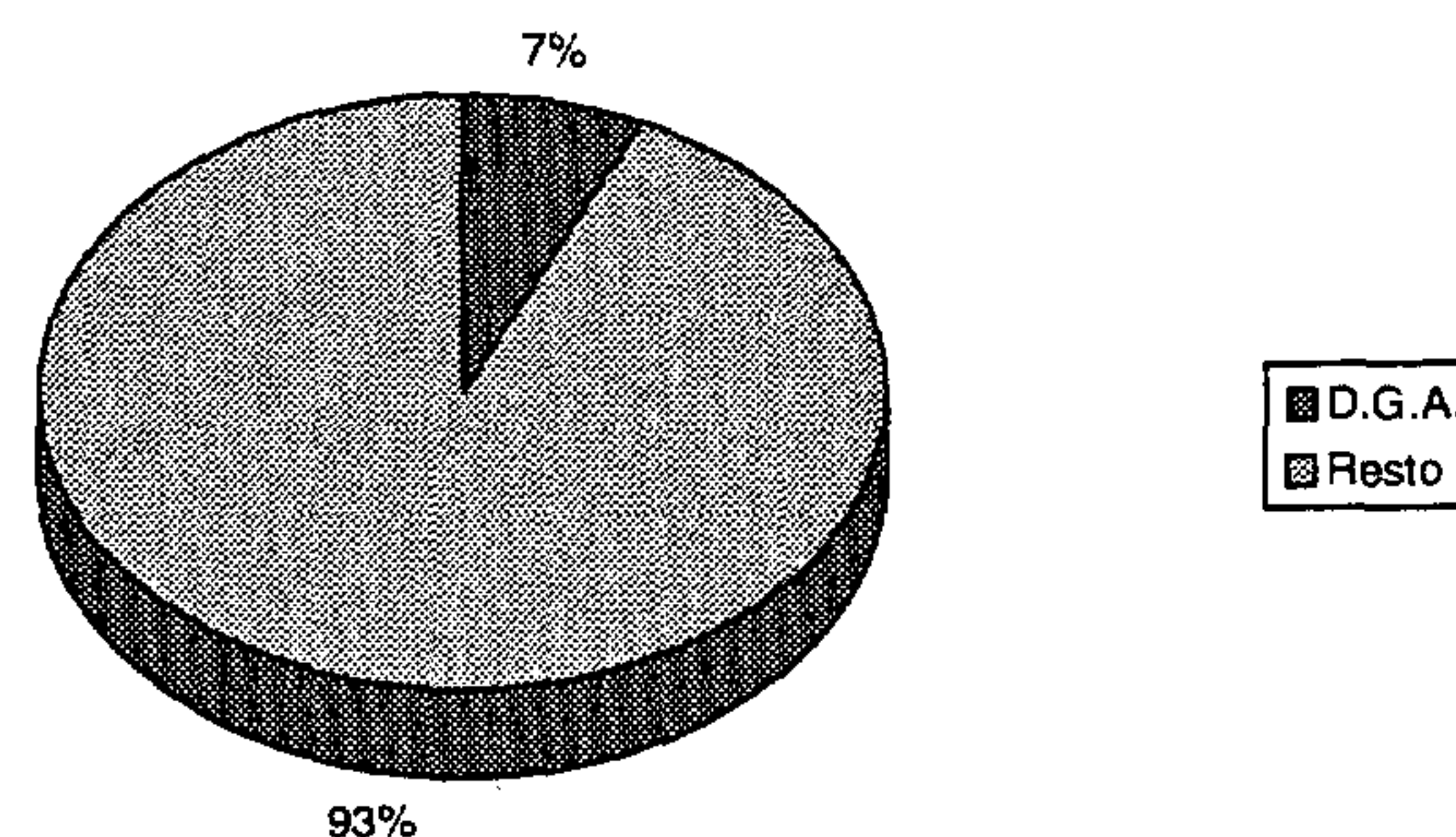
Finalmente, continuamos con el epígrafe introducido el año pasado, en el que se da noticia de los libros y artículos sobre Derecho Público aragonés de que hemos tenido conocimiento a lo largo de 1994.

3.1. Litigios en la aplicación del Derecho Público aragonés por la Administración de la Comunidad Autónoma.

3.1. a) Sentencias dictadas durante 1994.

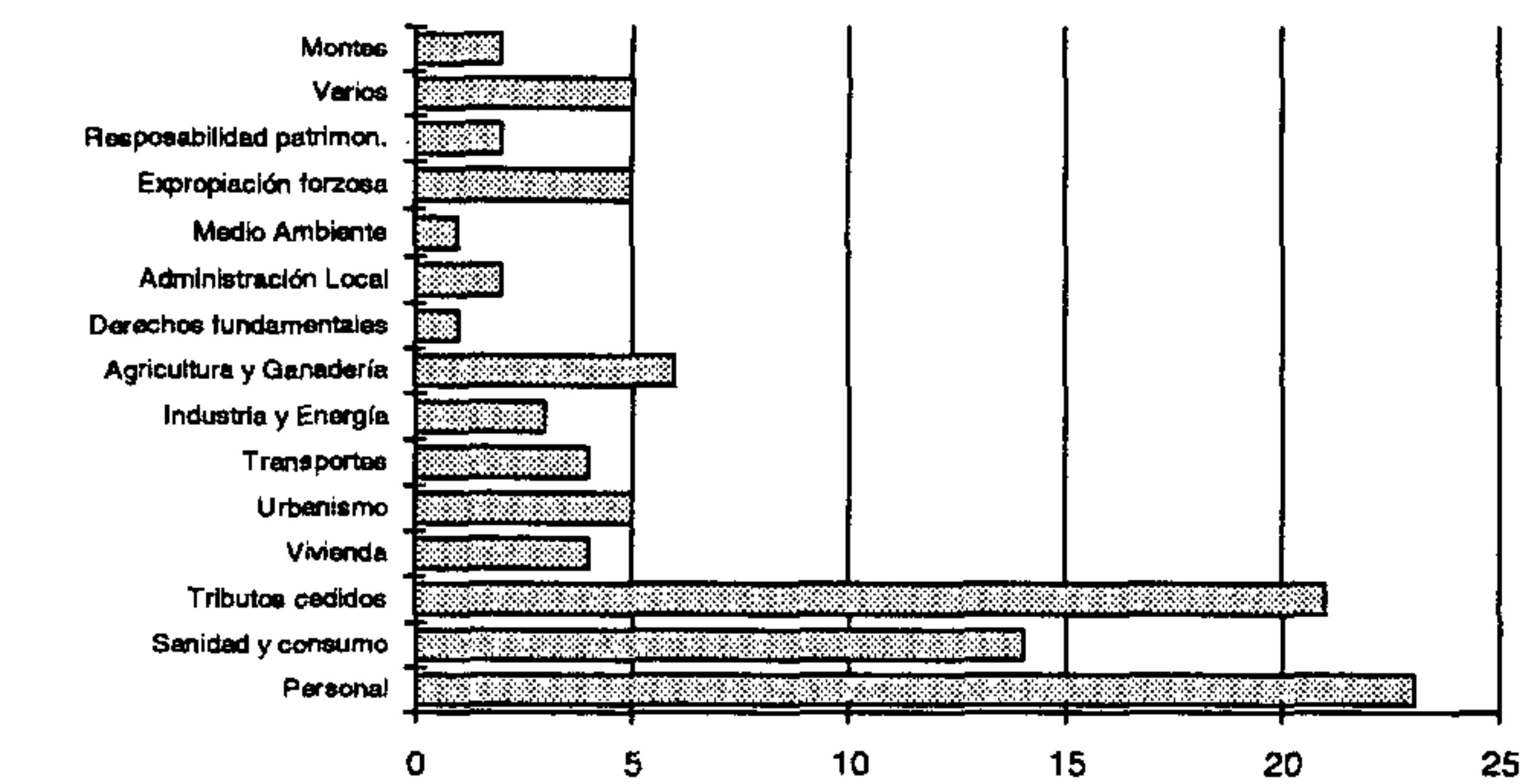
Durante 1994, se han dictado **1375 sentencias** por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (709 corresponden a la Sección Primera y 666 a la Sección Segunda). En **98 sentencias** la Diputación

General de Aragón ha sido parte, bien como actora o como demandada, lo cual representa un **7,13 % del total de sentencias**.



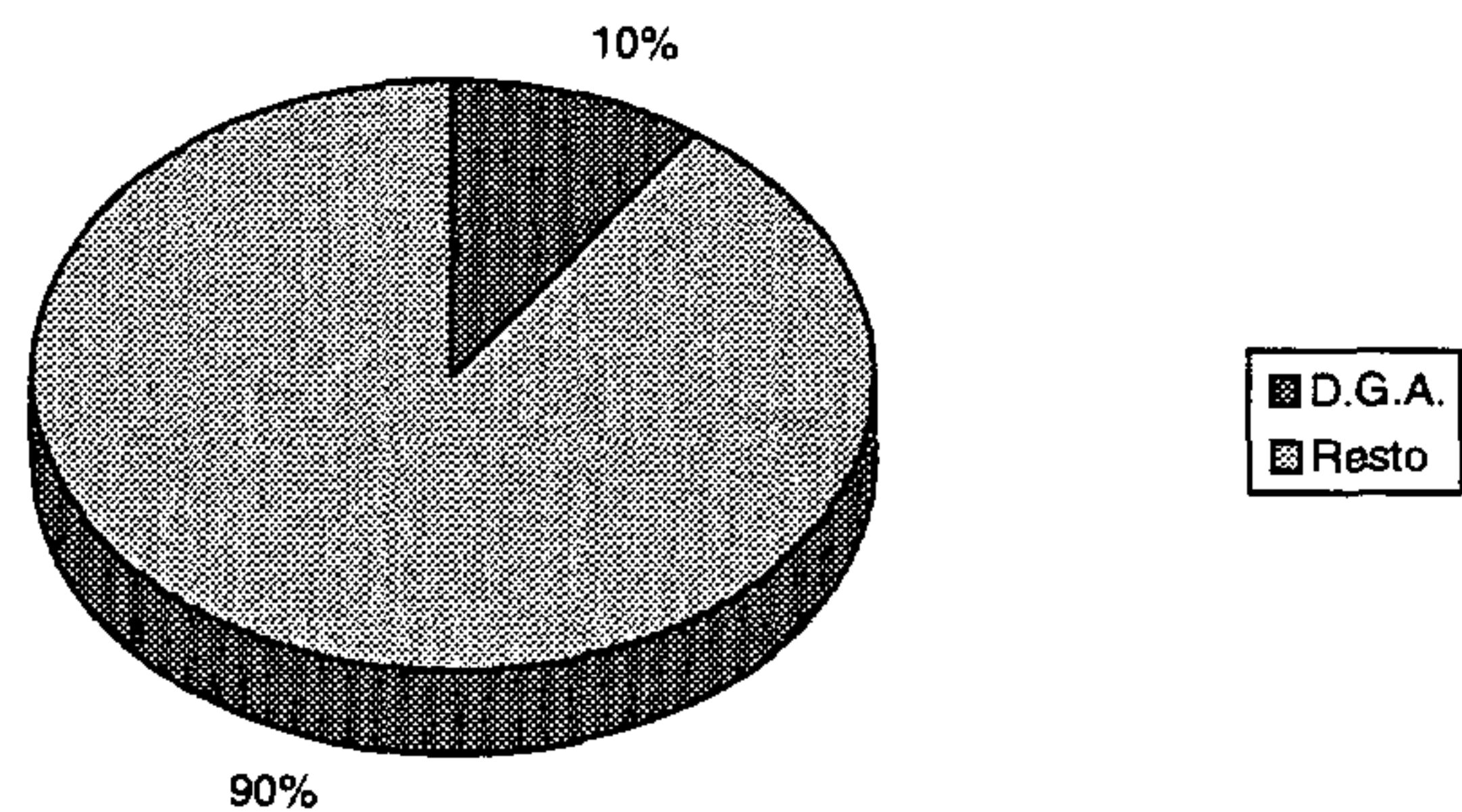
Del número total de 98 sentencias referidas a la Diputación General de Aragón, podemos destacar las siguientes materias (entre paréntesis indicamos el porcentaje sobre el total de sentencias que corresponde a cada materia):

Personal	23 sentencias (23,4%)
Sanidad y Consumo	14 sentencias (14,3%) (10 sanciones y 4 sobre oficinas de farmacia).
Tributos cedidos	21 sentencias (21,4%) (de ellos, 10 relativas a transmisiones patrimoniales onerosas, 4 a actos jurídicos documentados y 7 sobre sucesiones).
Vivienda	4 sentencias (4%) (2 sobre sanciones VPO, 1 sobre adjudicación VPO y 1 sobre subvenciones).
Urbanismo	5 sentencias (5%).
Transportes	4 sentencias (4%)
Industria y Energía	3 sentencias (3%)
Agricultura y Ganadería	6 sentencias (6%)
Montes	2 sentencias (2%)
Medio Ambiente	1 sentencia (1%)
Administración Local	2 sentencias (2%)
Expropiación forzosa	5 sentencias (5%)
Responsabilidad patrimon.	2 sentencias (2%)
Derechos Fundamentales	1 sentencia (1%) (materia de personal)
Varios	5 sentencias (6%) (1 sobre honorarios profesionales de un arquitecto, 1 sobre deporte)



3.1.b) Recursos interpuestos durante 1994.

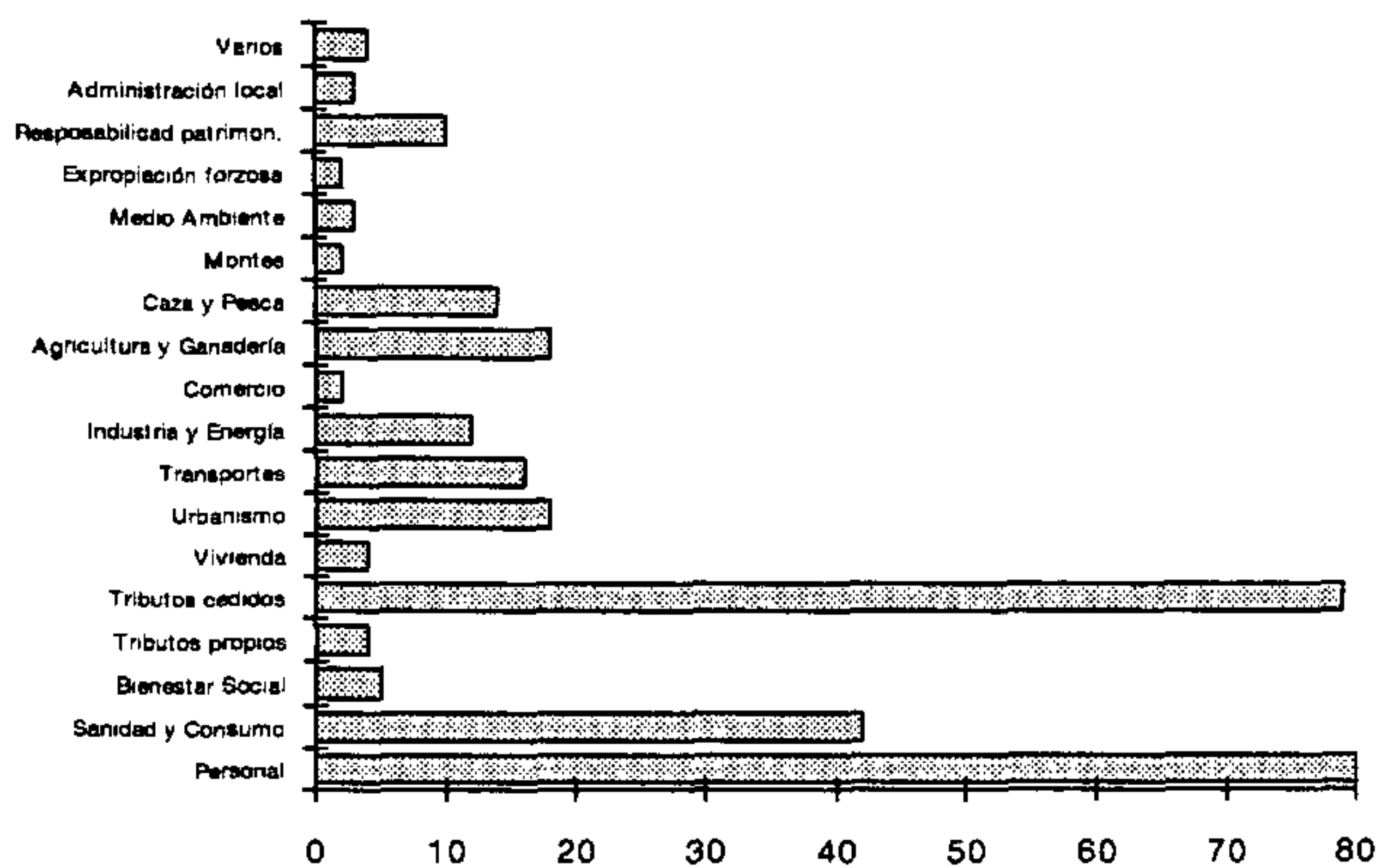
Durante 1994, se han interpuesto **2923 recursos** ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En **320 recursos**, la Diputación General de Aragón ha sido parte, bien como actora o como demandada, lo cual representa un **10,95 % del total de recursos**.



Del número total de 320 en los que la Diputación General de Aragón ha sido parte, podemos destacar las siguientes materias (entre paréntesis indicamos el porcentaje sobre el total de recursos que corresponde a cada materia):

Personal	80 recursos (25%) (de ellos, 3 se han interpuesto por la vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales)
Sanidad y Consumo	42 recursos (13,1%) (24 sanciones y 14 sobre oficinas de farmacia).
Bienestar Social	5 recursos (1,6%) (en especial, sobre menores)
Tributos propios	4 recursos (1,3%)

Tributos cedidos	79 recursos (24,7%) (de ellos, 39 relativos a Sucesiones y Donaciones, 29 relativos a la gestión del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jcos. Documentados, 6 sobre juego y 5 sobre Patrimonio).
Vivienda	4 recursos (1,3%) (3 subvenciones y una sanción).
Urbanismo	18 recursos (5,6%)
Transportes	16 recursos (5%) (15 sanciones y 1 autorización)
Industria y Energía	12 recursos (3,8%) (de ellos, 2 relativos a minas).
Comercio	2 recursos (0,6%) (uno de ellos es la impugnación del Plan de Equipamiento Comercial por parte de una Organización empresarial)
Agricultura y Ganadería	8 recursos (5,6%) (en especial subvenciones y lotes de concentración parcelaria).
Caza y Pesca	14 recursos (4,4%) (10 sanciones y 4 licencias).
Montes	2 recursos (0,6%)
Medio Ambiente	3 recursos (0,9%)
Administración Local	3 recursos (0,9%) (2 segregaciones de municipios y 1 autorización de crédito)
Organización y competencias	2 recursos (0,6%)
Expropiación forzosa	2 recursos (0,6%)
Responsabilidad patrimon.	10 recursos (3,1%)
Varios	4 recursos (1,2%) (de ellos, 2 de turismo, 1 de cultura, 1 sobre juego, impugnando el Decreto por el que se regula el Bingo Acumulado).



La primera reflexión que podemos hacer, en el mismo sentido que apuntamos en el anterior Informe es la escasa relevancia en vía contenciosa de la actividad de la Diputación General de Aragón (7,13 % sobre el total de sentencias y 10,95 % sobre el total de recursos), en relación con el peso de la actuación de otras Administraciones Públicas, si bien, tanto numérica como porcentualmente, se incrementa la litigiosidad de la actividad de la Diputación General de Aragón (229 recursos - 6,63 % - en 1993 y 320 recursos - 10,95 % en 1994).

Hay dos recursos en los que se impugnan directamente normas aragonesas, el Decreto 124/1994, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón y el Decreto 183/1994, de 31 de agosto, por el que se regulan las modalidades del Bingo Acumulado y Bingo Interconexionado del juego del Bingo.

Destaca el importante número de sentencias y recursos en materia de personal (una de cada cuatro sentencias y uno de cada cuatro recursos). Se aprecia un aumento de la conflictividad con relación al año 1993 (los recursos eran en 1993, con relación al total, uno de cada seis y en términos absolutos 36 frente a los 80 de 1994, uno de cada cuatro). Las materias de que versan son muy variadas, si bien destacan los relativos a oposiciones y concursos. Adquiere también relevancia este año la conflictividad con motivo de la aplicación de las ayudas del Fondo de acción social de los funcionarios de la Diputación General de Aragón.

Debemos destacar el gran peso de la conflictividad derivada de la gestión de tributos cedidos, (el 21 por ciento del total de sentencias y el 25 por ciento de los recursos). Se aprecia un incremento notable de la litigiosidad por razón de la gestión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (39 recursos), detectándose discrepancias de valoración entre la Hacienda estatal y la Diputación General de Aragón, que han movido a ésta última a interponer diversos recursos.

El significativo número de recursos por sanciones de caza y pesca (10) está indisolublemente ligado al importantísimo valor económico de las multas reguladas en la Ley de Caza de Aragón.

Hay 10 procedimientos iniciados para exigir responsabilidad patrimonial a la Administración por consecuencia de daños producidos por el funcionamiento de los servicios públicos (esto supone un incremento del 100 % con relación a los iniciados el año 1993 - 5 procedimientos-).

3.2. Interpretación doctrinal del Derecho Público Aragonés.

Damos noticia de los libros y artículos de los que hemos tenido conocimiento durante 1994:

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín: «Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 495-511.

BANDRÉS, Eduardo: «Diez años de Hacienda autonómica en Aragón», en *Papeles de Economía Española*, vol. 59, 1994, pp. 259-266

CONSEJO ASESOR DE HERÁLDICA Y SIMBOLOGÍA DE ARAGÓN: *Compilación de normas y orientaciones para la creación, rehabilitación y modificación de símbo-*

los municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón (banderas, escudos, sellos), Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Zaragoza, 1994, 66 págs.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional» en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 16, 1993, pp. 9-43 (en especial, pp. 25-27 y 36-39).

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y PERALTA LOSILLA, Esteban: «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 2, 1994, pp. 499-527.

GIMÉNEZ ABAD, Manuel: «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: Organización y funcionamiento», en *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 18, julio de 1994, pp. 173-205.

— «Comentario a la Sentencia sobre la Ley de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (STC 146/1993, de 29 de abril)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 275-287.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «Repertorio de legislación aragonesa de 1993», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 365-385.

— «Aragón», en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. 1, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, pp. 118-138.

MAIRAL LACOMA, Juan Angel: *La política de desarrollo de las zonas de montaña en el marco de la Comunidad Europea*, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca, 1993, 169 págs.

MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ, Luis Alberto: «Las denominaciones de origen para los vinos en el Derecho autonómico aragonés», en *Anuario de la Universidad de Lérida*, Lérida, 1994.

MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier: «Aportaciones al debate sobre el Plan Hidrológico Nacional», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 65-137.

MENÉ MARCÉN, Enrique: *Objetivos e instrumentos de la política regional: la aplicación de la política de incentivos en la Comunidad Aragonesa*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1994, 395 págs.

MITJANS PERELLÓ, Esther: «Hacia una equiparación entre todas las Comunidades Autónomas: La ampliación de competencias de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre», en *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 17, diciembre de 1993, pp. 83-98.

MOREU BALLONGA, José Luis: «Los trasvases de recursos hidráulicos entre cuencas y el caso particular de los trasvases del Ebro», en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 15, 1993, pp. 183-221.

NADAL REIMAT, Eugenio y LACASA MARQUINA, Mónica: «El agua en la economía de Aragón», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 167, enero-marzo 1994, pp. 243-264.

OLIVÁN DEL CACHO, Javier: «La protección ambiental y territorial del Pirineo aragonés», en *Actas de las VII Jornadas sobre el Paisaje: Paisaje y Desarrollo Integral en Áreas de Montaña*, Segovia, 1994.

— Recensión a «Una propuesta para la reforma del Estatuto de Autonomía», en *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 18, 1994, pp. 519-525.

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto: «La evolución del Estado Autonómico (Apostillas al Informe Comunidades Autónomas 1993)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 209-245.

SALANOVA ALCALDE, Ramón: «La comarca en Aragón. La Ley 10/1993, de 4 de noviembre», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 293-361.

— «Crónica del Foro Verde "Guara: presente y futuro"», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 385-393.

— «El Balneario de Panticosa, bien de interés cultural», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 469-495.

SÁNCHEZ-GARNICA GÓMEZ, Clemente: «La determinación de la titularidad en los bienes de aprovechamiento vecinal: el caso de la mancomunidad de los Montes de Luna y sus aldeas», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 311-332.

TENA PIAZUELO, Vitelio: «Régimen jurídico de la potestad autonómica de gasto: la libertad de gastar en el marco de la autonomía financiera», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 245-293.

TUDELA ARANDA, José: «Comentario a la Sentencia sobre la Ley reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón (STC 62/1993, de 18 de febrero)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 287-299.

— «Actividad de las Cortes de Aragón, julio-diciembre 1993», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 345-365.

— «Actividad de las Cortes de Aragón, enero-junio 1994», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pp. 443-469.

VV.AA.: *Seminario: La agricultura en el Altoaragón y el Cinca Medio (abril de 1994)*, Centro de Estudios de la Historia de Monzón y Ayuntamiento de Monzón, 1994.

VV.AA.: *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, vol. 1: 595 págs. y vol. 2: 708 págs.

VV.AA.: *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas: 1993*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona 1994, 828 págs.

VV.AA.: *Jornadas de educación ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón (1.º 1993. Zaragoza)*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1994, 121 págs.

4. ACTUACIONES CONDUCENTES A LA DIFUSIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS.

Las actividades realizadas a lo largo de 1994 en este apartado han sido las siguientes:

1.º.- Continuación del programa de ayudas a la matriculación en el Curso monográfico de Derecho Aragonés, dirigido por el Catedrático D. Antonio Embid Irujo y organizado por la Escuela de Práctica Jurídica en colaboración con la Diputación General de Aragón.

Reseñamos, a continuación, los trabajos realizados por los participantes en el Cuarto Curso (1993/1994), que han sido recogidos en cinco volúmenes:

VOLUMEN I

La ordenación del transporte colectivo interurbano de viajeros por carretera y su situación actual en Aragón (**M.ª J. Anguita Orte**).

Corresponsabilidad fiscal y descentralización fiscal. Situación actual del Estado de las Autonomías: En especial la Comunidad Autónoma de Aragón (**J. M.ª Artal Carod**).

La defensa de los derechos individuales y colectivos por el Justicia de Aragón desde la perspectiva de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de bienestar social (**Ana Auría Sanz**).

Las cargas comunes constante matrimonio y la comunidad conyugal continuada (**C. Azcona Alejandro**).

La viudedad en la Compilación del Derecho Civil de Aragón (**M.ª C. Aznar Rodríguez**).

Luces y vistas en Aragón. Tratamiento jurisprudencial reciente (**A. F. Barberán Pelegrín**).

La comunidad conyugal continuada aragonesa. Arts. 60 y 61 de la Compilación (**Carmen Blasco Royo**).

VOLUMEN II

Voluntariado y Derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social (**María Luisa Casares Villanueva**).

Consortio foral aragonés (**J. I. Félez González**).

El testamento mancomunado en Aragón (**F. Galán Esteban**).

La protección del menor. Aspectos civiles y administrativos (**María Teresa Gros Salas**).

La competencia en materia de Derecho Civil en la Comunidad Autónoma de Aragón (**José Antonio Jiménez Jiménez**).

El Libro tercero de la Compilación y su aplicación por los Tribunales (**Carlos García Mata**).

Las Cortes Aragonesas en la Edad Media (**María Pía Lardiés Porcal**).

VOLUMEN III

El Justicia de Aragón. Historia, normativa y estudio comparado del Justiciazgo de Aragón (**Cesáreo J. Lorente**).

El Presupuesto: actualidad y futuro (**Celia Martín Robledo**). Breve aproximación a los antecedentes históricos del Estatuto de Autonomía de Aragón (**José María Mata de Antonio**).

La responsabilidad del patrimonio común por deudas (aparentemente) privativas de uno de los cónyuges en el régimen matrimonial legal de la Compilación del Derecho Civil de Aragón. La posición y derechos del cónyuge no deudor (**Juan Ignacio Medrano Sánchez**).

Tres cuestiones en torno a la vecindad civil: La determinación del régimen económico del matrimonio. Los conflictos interregionales. La adquisición de la vecindad civil por residencia. La sucesión intestada del Estado y de las Comunidades Autónomas (**Emilio Molins García-Atance**)

VOLUMEN IV

El menor de edad aragonés (**B. Monreal Híjar**).

La nobleza de Aragón (**R. Morte Oliver**).

El derecho a la protección de la salud. El Sistema Nacional de Salud. Organización de la sanidad en la Comunidad Autónoma de Aragón (**Cristina Nuviala Bugada**).

Estudios sobre el origen, evolución, contenido y vigencia del sistema de legítimas en el derecho aragonés (**Miguel Ángel Pinedo Cestafé**).

VOLUMEN V

La fiducia colectiva aragonesa (**José María Raso Baldellou**). Problemática jurídica en torno a las parcelaciones ilegales.

Estudio comparativo y apuntes ante una futura Ley aragonesa (**J. Salceda Montañés**).

El art. 14 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón. Antecedentes históricos e interpretación jurisprudencial (**A. Sanz Franco**).

La Junta de Parientes (**S. Solanas Marcellán**).

La protección medioambiental del recurso hídrico (especial consideración a los vertidos (**Susana Sumelzo Jordán**).

El régimen matrimonial legal (**María A. Traid Agustín**).

2º.- *Becas para el estudio del ordenamiento jurídico aragonés.*

Han concluido sus estudios, bajo la dirección del Asesor Responsable del Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, las becarias seleccionadas en 1993 de las que dimos noticia en el anterior Informe:

- **Dª Cristina Fernández Fernández** ha realizado un trabajo sobre la Sucesión de la Comunidad Autónoma de Aragón que, por su interés, remitimos a las Cortes en el mes de Noviembre de 1994, al objeto de que pudiera ser consultado por los Señores Diputados, si así lo deseaban, en el procedo se tramitación de la reforma de la Compilación en materia de sucesión intestada.

- **Dª Ana Belén López López** ha encaminado su actividad al estudio del Derecho de luces y vistas regulado en el artículo 144 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón. En el trabajo se han examinado las fuentes históricas, la regulación actual y las posibles colisiones o confluencias con la normativa urbanística de la Diputación General de Aragón, en especial, con las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza.

El interés de ambos trabajos nos han hecho considerar la oportunidad de incluirlos a continuación del presente informe.

En 1994 se han dotado dos nuevas becas para la realización de estudios de Derecho aragonés, de un año de duración. Realizado el proceso de selección (previa convocatoria pública anunciada en el Boletín Oficial de Aragón), se han adjudicado las mismas a:

- **Dª María Monzón Julve**

- **Dª María del Carmen Biesa Hernández**

Las becarias han comenzado su actividad en el mes de diciembre de 1994, bajo la supervisión del Asesor Responsable del Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés. Es oportuno destacar aquí su apreciable colaboración en la recensión de sentencias civiles incluidas en el presente Informe.

3º *Publicaciones sobre Derecho Aragonés*

Se han publicado las Actas de los Terceros Encuentros del Foro de Derecho Aragonés.

Se ha comenzado la publicación de la Colección del Justicia de Aragón. Esta iniciativa ha nacido con la decidida vocación de recoger y difundir todas las contribuciones que se quieran hacer desde la reflexión jurídica para el mejor conocimiento del contenido de las tres grandes funciones que la Institución del Justicia tiene encomendadas por el Estatuto de Autonomía de Aragón:

- La defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

- La defensa del propio Estatuto de Autonomía.

- La tutela del entero ordenamiento jurídico aragonés.

En lo que se refiere a la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, es nuestra intención, y así lo manifestamos en la presentación del primer libro de la misma, «La fiducia sucesoria en Aragón», que la Colección del Justicia de Aragón dedique una especial atención al estudio del Derecho aragonés, tanto desde una perspectiva histórica como actual.

Por ello, de los tres libros que se han editado, en 1994, dos de ellos contienen interesantes estudios de Derecho Civil aragonés (el tercero tiene como objeto otra materia de especial interés para la Institución, el análisis de la Protección Internacional de los Derechos del Niño, y de él es autora Dª Natividad Fernández Sola):

- **La fiducia sucesoria en Aragón**, del que es autor D. José Luis Merino y Hernández.

- **El consorcio foral**, del que es autora Dª María del Carmen Sánchez-Friera González.

4º.- *Foro de Derecho Aragonés.*

Como ya hemos comentado antes, durante los meses de noviembre y diciembre, se han celebrado los Cuartos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés. En las tres sesiones realizadas, se ha acometido el análisis de los siguientes temas: La tutela, el régimen jurídico de la vivienda familiar en Aragón e Instituciones necesitadas de urgente reforma en materia sucesoria.

En estos momentos, está en preparación la publicación de las Actas de estos Cuartos Encuentros.

5º.- *Revista Aragonesa de Administración Pública.*

Esta revista, de periodicidad semestral, está editada por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, D. Fernando López Ramón. El Justicia de Aragón colabora con la misma formando parte de su Consejo de Redacción.